

Santiago de Cali, junio de 2023

Señor  
JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO - REPARTO  
Cali – Valle del Cauca  
E. S. D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – NEGACIÓN DE DESVINCULACIÓN DE MULTA

ACCIONADO: JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI

ACCIONANTE: GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE

DERECHOS TUTELABLES: DEBIDO PROCESO – IGUALDAD – CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURÍDICA

**JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS** identificado con la cedula de ciudadanía No 14.700.396 de Palmira – Vale del Cauca, abogado titulado con la tarjeta profesional 242.189 del C.S de la J, de acuerdo con el poder adjunto y actuando en calidad de apoderado judicial del señor **GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**, mayor, identificado con la cédula de ciudadanía No.91.284.297, con todo respeto presento ante su Despacho ACCION DE TUTELA por Vía de Hecho en contra del **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI** en busca de la protección de los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD**, y los principios de **CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURÍDICA**.

Para mayor claridad, el presente documento tiene la siguiente estructura:

- I. El problema constitucional a resolver
- II. Presupuestos de hecho del problema
- III. Presupuestos normativos del problema
- IV. Pretensiones
- V. Configuración constitucional de la vía de hecho
- VI. La vía de hecho en la actuación judicial concreta que involucra a Coomeva EPS y a su representante legal
- VII. Argumentos constitucionales de respaldo de la presente acción.
- VIII. Sentencias de Tutela fallas de en casos similares.

#### **I. EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL A RESOLVER**

Para efectos de la presente acción, he determinado como problema constitucional el siguiente: **¿Por qué el JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI al inaplicar la sanción arresto y mantener vigente la sanción de multa impuesta dentro de los trámites incidentales de desacato con radicado número 2019-00022 y 2019-000109 vulnera los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, IGUALDAD y los principios de CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURÍDICA de mi poderdante?**

#### **II. PRESUPUESTOS DE HECHO DEL PROBLEMA**

Constituyen presupuestos de hecho de la presente acción los siguientes:

1. En el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI** se adelantaron las acciones de tutela **2019-00022 y 2019-000109** por medio de la cual se solicitó el amparo constitucional al derecho a la salud por el presunto incumplimiento de **COOMEVA EPS S.A. HOY EN LIQUIDACIÓN** en el aseguramiento a que estuvo obligada.
2. Por circunstancias inherentes al Sistema Integral en Salud y las propias de la institución, los mandamientos judiciales no se cumplieron en los plazos estipulados, situación que se prolongó en el tiempo, y ante el incumplimiento de la orden tutelar en el término judicial otorgado, se iniciaron los respectivos incidentes de desacato
3. Consecuencia de lo anterior, los respectivos incidentes de desacato finalizaron con la medida sancionatoria en contra de mi prohijado, consistentes en arresto, multa como lo dispone del decreto 2591 de 1991 y compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación.
4. Ahora bien, mediante la resolución 202232000000189-6 de 2022, la Superintendencia Nacional de Salud **ordeno la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.** y ordeno el traslado de todos los usuarios a diferentes Entidades Promotoras de Salud del territorio nacional.
5. Como consecuencia de lo anterior, el treinta y uno (31) de enero de 2022 el señor **GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE** fue notificado por parte del Agente Liquidador de la terminación de su contrato laboral con **COOMEVA EPS S.A. HOY EN LIQUIDACIÓN**
6. Mediante escrito radicado ante el Despacho Judicial accionado, se solicitó al Despacho Judicial, la desvinculación de mi procurado de los incidentes de desacato con radicado No. **2019-00022 y 2019-000109**, en razón de la pérdida del vínculo laboral con la entidad encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela.
7. Así mismo, mediante sendos autos interlocutorios, el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI**, dejó sin efectos las sanciones de arresto y mantuvo vigentes las sanciones de multa bajo el siguiente argumento:

*Tercero:* En cuanto a la multa y compulsas de copias, quedará a merced de la **Jurisdicción Coactiva - Rama Judicial** – y de la **Fiscalía General de la Nación**, autoridades que, en su autonomía e independencia, determinarán si hay lugar o no a la ejecución y apertura y/o archivo de la investigación, respectivamente, debiendo el interesado acudir ante dichas autoridades en procura de su interés.

8. La anterior decisión, resulta incoherente y contradictoria ya que al inaplicar la sanción de arresto impuesta a mi prohijado **y dejar vigente la sanción de multa y la compulsas de copias ante la Fiscalía General de la Nación** no se cumple con la finalidad de la sanción, que como bien lo ha señalado en diferentes oportunidades la Honorable Corte Constitucional el objeto del trámite incidental de desacato no es otro diferente al de lograr el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos por los jueces de la república, orientados a proteger los derechos fundamentales invocados por el actor.
9. Como bien se puede apreciar, el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI** mediante sendos autos interlocutorios, inaplica la sanción de arresto impuesta y mantiene vigente las multas, desconociendo de esta manera un principio general del

derecho que consiste en que, en derecho **lo accesorio sigue la misma suerte de lo principal**, y si la pena principal no va a ejecutarse por la desvinculación laboral de mi representado con Coomeva EPS EN LIQUIDACIÓN, no se entiende el motivo de mantener vigente la sanción accesoria teniendo presente que, esta última guarda unidad monolítica en la parte resolutive con la sanción principal, violando de esta manera los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD** y los principios **DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURIDICA**

### III. PRESUPUESTOS NORMATIVOS DEL PROBLEMA

En el entendido que el Derecho son órdenes coercitivas dirigidas al comportamiento humano, el presupuesto normativo de una regla lo constituye la prescripción de una conducta, la que se describe a través del operador deóntico que define el contenido del mandato: una orden positiva (hacer), una negativa para abstenerse de hacer (prohibición) y, finalmente un permiso. Lo anterior se expresa gramaticalmente con un verbo que se denomina rector.

Así entonces, el problema constitucional planteado se origina en la negativa del despacho de conocimiento de dejar sin efectos la sanción de multa y compulsas de copias ante la fiscalía general de la Nación, trasladando una sanción disciplinaria a quien carece de la más mínima posibilidad de influencia para que la EPS demandada cumpla su obligación legal y judicialmente impuesta.

Ahora bien, las sanciones en trámite de tutela, tienen la categoría jurídica del Derecho Disciplinario Sancionatorio, en el cual la responsabilidad que se imputa es estrictamente subjetiva y, por tanto, la autoridad que disciplina debe ser rigurosamente celosa del cumplimiento del debido proceso.

En los casos en concreto, la decisión de dejar sin efectos las sanciones de arresto y **mantener vigentes las sanciones de multa y compulsas de copias a la fiscalía general de la nación**, configura una vía de hecho que viola el **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD** y los principios **DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURIDICA**, en tanto a folios no aparece constancia alguna de la presencia física de mi procurado en audiencia de contradicción frente al reproche del incumplimiento de parte de la EPS EN LIQUIDACIÓN, lo cual significa que no hay evidencia de la negligencia u omisión de su parte en dicho comportamiento y por tanto las sanciones reposan en un concepto de responsabilidad objetiva.

### IV. PRETENSIONES

Con fundamento en lo anterior, con todo respeto formulo a usted señor juez las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la vía de hecho en que incurrió el JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI, de dejar sin efectos las sanciones de arresto y MANTENER VIGENTES LAS SANCIONES DE MULTA Y COMPULSA DE COPIAS contra el señor GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE dentro de los incidentes de desacato número **2019-00022** y **2019-000109**.
2. Como consecuencia de lo anterior, tutelar los derechos al **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD** y los principios **DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURIDICA** y ordenar la revocatoria de la decisión proferida por el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI** y decretar la inejecución de las sanciones de multa impuestas al interior de los tramites incidentales de desacato.

## V. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA VÍA DE HECHO

La jurisprudencia constitucional colombiana ha construido la figura de la vía de hecho en el siguiente sentido, según la sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño:

*“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>1</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado<sup>2</sup>.*

*i. Violación directa de la Constitución.”*

## VI. LA VÍA DE HECHO EN LA ACTUACIÓN JUDICIAL CONCRETA QUE INVOLUCRA A COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN Y A SU EXREPRESENTANTE LEGAL

Como se ha venido afirmando, la vía de hecho en el caso que nos atañe se visualiza en la decisión del AD QUO en dejar sin efectos las sanciones de arrestos y mantener incólumes las sanciones de **MULTA** en contra del señor **GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**, lo cual se subsume en la categoría jurisprudencial de **Defecto procedimental, Defecto fáctico y Desconocimiento del precedente.**

En efecto, como se ha venido afirmado, el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI** negó sin fundamento legal alguno la desvinculación de mi poderdante de las sanciones de **MULTA**, cuando no le asiste ningún vínculo laboral con Coomeva EPS y por tanto carece de influencia ante la institución para el cumplimiento de la obligación judicial.

Este comportamiento judicial se puede subsumir en el **defecto procedimental absoluto** por cuanto la actuación del juez *consiste en extender, más allá de lo*

*razonablemente legal una sanción de naturaleza subjetiva*, lo que por sí solo amerita el reproche judicial en vía de tutela.

En un **defecto fáctico** ante la valoración defectuosa de pruebas allegadas en el momento de mi solicitud de desvinculación.

Y, en **desconocimiento del precedente**, teniendo en cuenta la sentencia del H. Consejo de Estado en la que se expone un caso con circunstancias similares y en dicha decisión se ordena la inaplicación de las respectivas sanciones ante la renuncia de quién era el encargado el cumplimiento de fallos de tutela y posteriormente, solicita la desvinculación de la misma ante la imposibilidad de dar cumplimiento.

Consecuencia de lo anterior es la violación al debido proceso que garantiza la técnica defensa y el equilibrio de las cargas públicas en una relación jurisdiccional que, producto de la negativa del señor juez en dejar in efectos las sanciones **MULTA**, deja sin instrumentos judiciales de defensa a la accionada ante la instancia decisora; de contera, con tal comportamiento se arrasa con los derechos al **DEBIDO PROCESO, IGUALDAD** y los principios **DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURIDICA** y por ello, deberá protegerse tales valores constitucionales.

Como si lo anterior fuera poco, la negativa de desvinculación de las sanciones **MULTA**, transforma una medida disciplinaria, disuasiva y temporal en un castigo retributivo prolongado en el tiempo, transformando un acto personal de responsabilidad subjetiva en otro de responsabilidad objetiva de carácter punitivo, lo que está proscrito en el ordenamiento jurídico colombiano.

## VII. ARGUMENTOS JURISPRUDENCIALES DE RESPALDO DE LA PRESENTE ACCIÓN

Si bien en principio no tendría cabida la posibilidad de instaurar una acción de tutela contra ninguna providencia judicial, debido a que, en condiciones normales, todo pronunciamiento judicial está sometido al ejercicio de los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico, también es evidente que dichas providencias deben de estar formalmente escritas, diferente de lo fáctico del caso, en donde la realidad muestra ausencia material de la decisión, es decir, existe silencio judicial; por eso, el artículo 86 de la Carta Fundamental contempla la hipótesis de que las autoridades públicas, entre ellas, las que integran la Rama Judicial, pudieran causar atentado o vulneración a los derechos fundamentales de las personas y por ello, permitió que en éstos casos, que el afectado pueda ejercer la acción de tutela contra la correspondiente decisión.

Sin embargo, cuando el juez incurre en vía de hecho, esta sola circunstancia amerita la acción de tutela, por cuanto el operador judicial actúa contra derecho; la vía de hecho entonces, configura una violación autónoma de los derechos constitucionalmente reconocidos.

En ese contexto, precisó la alta H. Corte Constitucional, a través de la sentencia T-684 de 2004, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas, que el mecanismo de amparo se puede abrir paso incluso frente a las determinaciones adoptadas en el marco del incidente de desacato, y para el efecto, hizo el siguiente planteamiento: *“La acción de tutela procede excepcionalmente contra las decisiones tomadas en el curso de un incidente de desacato, si puede verificarse la existencia de una vía de hecho. Lo anterior, por cuanto es claro que, por medio del incidente de desacato, las autoridades judiciales toman decisiones que pueden vulnerar los mandatos superiores.”*

La vía de hecho en el presente caso consiste en:

- a. Un principio fundamental del derecho establece que **lo accesorio sigue la suerte de lo principal**; bajo este postulado, si el Juez de Tutela decreto la

cancelación de las ordenes de arresto, la misma suerte debieron correr las sanciones de MULTA y por ende debió dar trámite a la cancelación de la multa impuesta.

- b. Extender por fuera de la vinculación laboral una sanción disciplinaria originada en el cumplimiento de sus funciones misionales.
- c. No existe prueba en el expediente de la naturaleza dispositiva del cargo que desempeño mi prohijado en Coomeva EPS, es decir, no está probada su capacidad de comprometer patrimonialmente a la EPS HOY EN LIQUIDACIÓN.
- d. La sanción impuesta carece de respaldo probatorio de la negligencia, omisión o contumacia de su parte para configurar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden tutela a Coomeva EPS.
- e. En el expediente no existe prueba de la responsabilidad subjetiva, ergo, la sanción se fundamente en la responsabilidad objetiva.

Así las cosas, entonces, es indudable que la configuración material de la vía de hecho en el caso concreto tiene pleno respaldo fáctico y jurídico en el desarrollo jurisprudencial y, por ende, lo que procede al juez que conoce esta acción de tutela, es otorgar el amparo solicitado.

**De la misma manera, la solicitud de desvinculación tiene su sustento en jurisprudencia del H. Consejo de estado bajo el radicado: 11001-03-15-000-2017-0342901(AC):**

*“En escrito de 25 de septiembre de 2017, el actor solicitó la desvinculación del proceso de tutela y, en consecuencia, que se ordenara la inaplicación de la sanción impuesta, para lo cual afirmó que no era el responsable del cumplimiento del fallo, dado que mediante acta de 13 de diciembre de 2016, le fue aceptada la renuncia al cargo que ostentaba en Cafesalud, solicitud que fue declarada improcedente por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, en auto de 29 de septiembre de 2017, para lo cual consideró lo siguiente:*

*“...considera el Despacho que no es procedente tal solicitud de inaplicación, toda vez que durante el trámite incidental el señor Carlos Alberto Mejía, no demostró el cumplimiento de la orden dada mediante sentencia del 26 de octubre de 2015, pese a los requerimientos efectuados por el Despacho, lo que conllevó a que a través de interlocutorio N.º 02468 fechado 2 de septiembre de 2016 se decidiera la presente acción constitucional, providencia que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Caquetá mediante auto N.º Al. 53-09-45416 de fecha 22 de septiembre de 2016, fecha para la cual el hoy solicitante fungía como representante legal de Cafesalud EPS”.*

**De lo expuesto, se advierte que, si bien en un primer momento, la sanción por desacato estuvo correctamente impuesta, pues antes de imponerse la misma el actor guardó silencio tanto en la oportunidad en que fue requerido para que acreditara el cumplimiento del fallo, como en el traslado que se le corrió del auto de apertura del incidente de desacato para que ejerciera su defensa, y en esas condiciones no podían las autoridades accionadas examinar la actitud del obligado frente a la orden ni establecer si se había adelantado alguna gestión tendiente al cumplimiento, también se evidencia que con**

**posterioridad al auto que impuso la sanción y a aquel que la confirmó el señor Carlos Alberto Cardona Mejía informó al juzgado de conocimiento que desde el 13 de diciembre de 2016, le había sido aceptado su renuncia al cargo de representante legal de Cafesalud y, con fundamento en ello, solicitó la inaplicación de las medidas de coerción impuestas, solicitud que fue despachada desfavorablemente, sin hacer reparo alguno respecto a la situación actual planteada por el actor.**

En ese contexto, la Sala advierte que el juzgado debió contemplar la situación particular del actor, atendiendo a las circunstancias fácticas y jurídicas puestas en conocimiento que evidenciaban con suficiencia que el sancionado no se encontraba en posibilidad de dar cumplimiento a la orden judicial impartida en el fallo de tutela, no obstante, el despacho accionado se limitó a indicar que el actor no había dado cumplimiento al fallo, sin hacer el respectivo análisis de si existía o no responsabilidad subjetiva en la actuación del obligado, de conformidad con la citada jurisprudencia constitucional.

**De no haberse pretermitido el estudio sobre la responsabilidad subjetiva, la autoridad judicial accionada habría tenido suficientes elementos de juicio para inaplicar la sanción impuesta, dado que mantenerla vigente en cabeza de Carlos Alberto Cardona Mejía, quien ya no tiene ningún vínculo con la entidad destinataria de la orden de tutela vulnera su derecho fundamental al debido proceso y amenaza la libertad personal, por cuanto no se le podría endilgar negligencia o rebeldía en su acatamiento, sino una imposibilidad material y jurídica para ello.**

Así las cosas, es claro que no podía predicarse una actitud indolente por parte del actor frente a la orden de tutela que le hiciera soportar la continuidad de la sanción por desacato, aun cuando acreditó ante el juzgado de conocimiento la imposibilidad de cumplimiento por su desvinculación de la entidad. Por el contrario, al advertirse que no podía endilgarle responsabilidad al actor y que en razón a las circunstancias particulares la sanción no operaba como mecanismo para asegurar el cumplimiento del fallo, lo procedente era levantar o inaplicar la sanción impuesta.

**En ese orden de ideas, es forzoso concluir que la providencia de 29 de septiembre de 2017 incurrió en un defecto fáctico, en la medida en que realizó una valoración defectuosa de las pruebas allegadas al incidente, lo que conlleva la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del actor en la medida que mantuvo de manera injustificada una sanción de arresto y multa por desacato, pese a que el actor solicitó su inaplicación debido a la imposibilidad jurídica de dar cumplimiento al fallo de tutela, dada su desvinculación de la entidad destinataria de la orden judicial.**

**Con base en lo expuesto, la Sala considera que al mantener la sanción pese a la acreditación su imposibilidad jurídica de dar cumplimiento al fallo de tutela, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia tergiversó la naturaleza y finalidad del incidente de desacato e incurrió, como se dijo, en una valoración defectuosa de las pruebas allegadas al incidente, por lo que la Sala considera que tal**

**autoridad judicial vulneró el derecho al debido proceso del actor.**

*Por consiguiente, la Sala revocará la decisión de primera instancia y, en su lugar, concederá el amparo al derecho fundamental al debido proceso de Carlos Alberto Cardona Mejía, por lo que se dejará sin efecto el proveído de 29 de septiembre de 2017, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, que declaró improcedente la solicitud de inaplicación de la sanción. En consecuencia, se le ordenará proferir una nueva decisión respecto a la solicitud de inaplicación de la sanción elevada por Carlos Alberto Cardona Mejía, providencia que deberá atender a la finalidad del incidente de desacato”.*

#### **IX. SENTENCIAS DE TUTELA FALLAS DE EN CASOS SIMILARES.**

En casos similares, es decir por los mismos supuestos facticos y jurídicos, múltiples Despachos Judiciales, expresaron:

<b>Despacho judicial</b>	<b>Fecha de la providencia</b>	<b>Argumentos de la célula judicial</b>
<b>Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cali</b>	130 del 27 de octubre de 2021	<p><i>Al respecto, ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas del cumplimiento de la sentencia, buscando con ello persuadir al accionado cumplir con la orden dada, salvaguardando los derechos del afectado. En ese sentido, es claro que en este momento no es el señor GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE quien está en posibilidad y mucho menos obligación de cumplir con el fallo de tutela. Lo que genera que la sanción impuesta se torne inocua y carente de objeto, frente al cumplimiento de la orden judicial, que es el fin mismo del trámite incidental, manteniendo en cabeza de una persona distinta a la obligada actualmente de cumplir con la atención requerida.</i></p> <p><i>En virtud de lo anterior, como se indicó previamente, en el presente caso se configura una de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, por tanto, se hace necesario la actuación de la justicia constitucional a fin de amparar el derecho fundamental al debido proceso del accionante, toda vez que el Juzgado Noveno Municipal de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples desconoció el precedente judicial frente al levantamiento de las sanciones dentro del trámite del incidente de desacato.</i></p>

**Sala Primera de  
Decisión Civil del  
Tribunal Superior de  
Medellín**

25 de octubre  
de 2021

*En conclusión, las sanciones impuestas en el incidente de desacato tienen como propósito alcanzar el cumplimiento del correspondiente fallo y su efectividad garantiza el acceso a la justicia y el debido proceso de quienes han acudido a la acción de tutela en procura de sus derechos fundamentales; sin embargo, cuando acontecen circunstancias que imposibilitan tal cumplimiento, no puede el juez constitucional desconocerlas y, como en este caso, está obligado a reconocer que sus decisiones perdieron eficacia e idoneidad para alcanzar tal finalidad y en esa medida no pueden persistir, pero ello impone simultáneamente al juez de tutela ejercer las facultades y atribuciones que por la vía del trámite de cumplimiento y/o del incidente de desacato sean necesarias, en búsqueda de restablecer la finalidad de tales herramientas, esto es, garantizar el derecho o eliminar las causas de la amenaza. Por lo anterior, se infiere que tanto el accionado como el juzgado de origen desconocen la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que como tribunal de cierre en materia de tutela ha establecido que la finalidad esencial del incidente de desacato es lograr el cumplimiento de los fallos de tutela, motivo por el cual mantener las sanciones impuestas a la accionante no atiende tal propósito, pues la demandante no tiene dentro de sus posibilidades cumplir las decisiones de amparo respectivas; sin embargo ello no significa que los promotores de los correspondientes desacatos queden desamparados, pues la autoridad accionada conserva todas sus facultades como juez de conocimiento en tutela para procurar la realización el fallo en los términos que también ha precisado la Corte y que a modo enunciativo se dispondrán.*

<p style="text-align: center;"><b>Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín</b></p>	<p style="text-align: center;">21 de octubre de 2021</p>	<p>No existe discusión en este asunto que la sanción por desacato fue impuesta a la accionante quien para la fecha en que se decidió el incidente fungía como representante legal de CAFESALUD EPS, no obstante, con posterioridad a dicha decisión se nombró a otra persona en dicho cargo, lo que quiere decir que actualmente la sancionada no tiene facultades para cumplir el fallo de tutela, siendo esa la finalidad del trámite del incidente de desacato. Lo expuesto significa que ante la desvinculación de la accionante de CAFESALUD EPS, surge para aquella la imposibilidad de ejecutar las acciones pertinentes para materializar los órdenes del fallo constitucional y la obligación del juez, dada esa particular circunstancia, de exonerarla de las sanciones impuestas por el desobedecimiento, pues es requisito indispensable que el destinatario de la orden, para el momento en el que se realice la ejecución de la misma, tenga la posibilidad de cumplirlo, porque de ejecutarse la misma, se vulneraría su derecho a la libertad y se desconocería el precedente jurisprudencial. Recuérdese que la sanción por desacato no tiene una relación punitiva, sino que es una medida persuasiva que tiene por finalidad de evitar transgresiones a los derechos fundamentales. En suma, resultaba dable que el JUZGADO 29 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE MEDELLÍN, una vez se le pusieron de presente las circunstancias por las cuales el abogado de la accionante estimó que no resultaba factible persistir en la vinculación de su representada dentro de los desacatos radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, y mantener en firme las sanciones impuestas, le correspondía sopesar los argumentos que le fueron expuestos, toda vez que la finalidad del incidente de desacato no es la «sanción» sino verificar el cabal cumplimiento de la orden de tutela para, de esa manera, determinar si es viable el levantamiento o no y, de ser el caso, tomar las medidas correspondientes, vinculando al nuevo obligado.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín</b></p>	<p style="text-align: center;">4 de octubre de 2021</p>	<p>Así las cosas, teniendo en cuenta que la hoy accionante no reviste la calidad de representante legal de CAFESALUD EPS desde el 1 de mayo del 2021, por lo tanto no se encuentra en posición de cumplir los fallos de tutela en los que devino las sanciones de desacato, por lo que se considera por el tribunal que el Juzgado accionando debió estudiar previamente y de fondo la solicitud de vinculación de cara a la responsabilidad subjetiva que hoy tiene la accionante y la posibilidad de cumplimiento de aquella frente a los aludidos fallos, realizando un análisis probatorio en tal sentido, y no retrotraer su argumentación en que para el momento en que se impuso la sanción, aquella era representante legal, pues sostener dicha interpretación desconoce la responsabilidad subjetiva propia del derecho disciplinario, tal y como lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia en sentencia T-275-2019</p>

<p><b>Salade Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia</b></p>	<p>17 de agosto de 2021</p>	<p>"Ahora bien, aunque, a la fecha, la EPS todavía no ha reconocido ni pagado la incapacidad en favor de María Paula Villegas Hernández, no hay razón lógica ni normativa aplicable que imponga que ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, como ciudadana, deba seguir vinculada al trámite incidental, si se considera que, a la fecha de emisión de esta providencia, ya no tiene vínculo alguno con la EPS CAFESALUD, con lo que ya no ostenta la calidad de Gerente General de la misma, perdiendo, en ese sentido, la condición que la habilitaba para dar cumplimiento a lo ordenado." En este orden de ideas, la Sala encuentra probado que el despacho accionado incurrió en un desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes y, por consiguiente, incurrió en un defecto sustantivo, pues, en el auto del 18 de mayo de 2021, se dejó de evaluar las circunstancias específicas para alcanzar el cumplimiento efectivo e integral de las órdenes impartidas en la acción de tutela. Así, la necesidad de continuar con el trámite incidental contra ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS presenta una falencia motivacional originada en el proceso de interpretación y aplicación del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, en tanto éste tiene incidencia para asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia.</p>
<p><b>Tribunal Superior de Medellín - Sala Penal para Adolescentes</b></p>	<p>2 de agosto de 2021</p>	<p>"No existe discusión en este asunto que la sanción por desacato fue impuesta a la accionante quien para la fecha en que se decidió el incidente fungía como representante legal de CAFESALUD EPS, no obstante, con posterioridad a dicha decisión se nombró a otra persona en dicho cargo, lo que quiere decir que actualmente la sancionada no tiene facultades para cumplir el fallo de tutela, siendo esa la finalidad del trámite del incidente de desacato. Lo expuesto significa que ante la desvinculación de la accionante de CAFESALUD EPS, surge para aquella la imposibilidad de ejecutar las acciones pertinentes para materializar las órdenes del fallo constitucional y la obligación del juez, dada esa particular circunstancia, de exonerarla de las sanciones impuestas por el desobedecimiento, pues es requisito indispensable que el destinatario de la orden, para el momento en el que se realice la ejecución de la misma, tenga la posibilidad de cumplirlo, porque de ejecutarse la misma, se vulneraría su derecho a la libertad y se desconocería el precedente jurisprudencial. Por lo tanto, se impone, por encima de toda consideración, procurar la salvaguarda de las prerrogativas denunciadas, como ya se advirtió, por lo que se revocará la decisión del Juzgado a quo y, con tal fin, se invalidarán los autos proferidos por el JUZGADO SEXTO PENAL MUNICIPAL PARA ADOLESCENTES DE MEDELLIN por los cuales negó la solicitud de desvinculación del trámite incidental de la exrepresentante legal de CAFESALUD EPS dentro de los desacatos 2018-00328 y 2018-00169, y se le ordenará que profiera una nueva determinación frente a la petición elevada por el apoderado de la demandante, atendiendo los parámetros plasmados en esta providencia."</p>

<p><b>Diecinueve Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Medellín</b></p>	<p>30 de julio de 2021</p>	<p>"Se advierte entonces que, cuando se impuso la sanción por el incumplimiento de los precitados fallos de tutela, quien fungía para ese momento como Gerente General de la EPS CAFESALUD, era la señora ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS, y para ese momento estaba obligada a dar cumplimiento a la orden impartida por la Juez 5 penal Municipal de Medellín, la cual fue confirmada en sede consulta, pero a la fecha la agenciada, ya no funge como Gerente General de la entidad prestadora de salud y frente a ello se le imposibilita dar cumplimiento a las órdenes proferidas en las providencias ya que, esta ante una imposibilidad material y jurídica para ello, pues se logra probar en el plenario que la sanción, no obraba como instrumento para asegurar el cumplimiento del fallo y por ello no es procedente mantener la imposición de la sanción de arresto, debido a que, esta no tiene una relación punitiva sino que, es una medida persuasiva que tiene por finalidad de evitar transgresiones a los derechos fundamentales; si bien de acuerdo a lo manifestado por los incidentista no se ha dado cumplimiento a las ordenes impartidas, lo cierto es que quien debe de responder ante estos incumplimientos es EPS CAFESALUD y quien haga sus veces de Gerente General a la fecha."</p>
<p><b>Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Envigado</b></p>	<p>21 de junio de 2021</p>	<p>"Es cierto entonces, que en virtud de la responsabilidad subjetiva antes referida, las sanciones fueron correctamente impuestas en contra de la señora CRUZ LIBREROS en los incidentes de desacato antes mencionados, puesto que para la fecha de los proveídos, por su cargo, era la encargada del cumplimiento de los fallos de tutela, pero no es menos cierto, que se encuentra acreditado en el plenario que la misma ya no está vinculada laboralmente a CAFESALUD EPS, lo cual hace que para ella no sea posible acatar y cumplir unas órdenes de tutela, traducidas en la prestación de un servicio de salud, que debe suministrar la EPS, de suyo que sea inocuo mantener estáticas unas sanciones, que como quedó visto, no son la finalidad primigenia del desacato, si no procurar el restablecimiento de los derechos conculcados que dieron lugar al mismo."</p>
<p><b>Juzgado Quinto Penal del Circuito de Armenia</b></p>	<p>8 de junio de 2021</p>	<p>"...Por tal motivo, el hecho que la persona sancionada ya no labore en la entidad encargada de la prestación del servicio de salud hace imposible que pueda de alguna manera cumplir el fallo de tutela o interceder para lograr su cumplimiento, razón por la cual el fin de las sanciones impuestas por desacato pierde relevancia, pues como se ha sostenido en otras oportunidades por este juzgado, el propósito del incidente no es la sanción en sí misma, sino, el cumplimiento del fallo. En virtud entonces de que la accionante ya no tiene injerencia en la adopción de decisiones de la entidad y en ese orden, no tiene la posibilidad jurídica de ordenar el cumplimiento del fallo de tutela, se amparará el derecho fundamental al debido proceso..."</p>

<b>Octavo Civil del Circuito de Cali</b>	2 de junio de 2021	"este Despacho Judicial considera que la decisión adoptada por la juez encartada si bien no es arbitraria o caprichosa, lo cierto es que sí se encuentra alejada de la realidad y desdeña los derechos fundamentales al debido proceso y posiblemente a la libertad de la accionante, por consiguiente, se concederá el amparo deprecado"
<b>Tercero Penal Municipal para Adolescentes de Armenia</b>	1 de junio de 2021	"Es así como al no ostentar en la actualidad la señora ÁNGELA MARIA CRUZ LIBREROS ninguna relación laboral con la EPS CAFESALUD, no es posible exigirle a aquella el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela dictado por parte del JUZGADO TERCERO PENAL MUNICIPAL PARA ADOLESCENTES CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE ARMENIA, Q., y menos aún resulta viable imponerle una sanción por una omisión que no le es atribuible actualmente, en razón a su desvinculación con esa EPS"

### MANIFESTACION JURAMENTADA

Manifiesto señor (a) Juez, que no he instaurado acción similar por los mismos hechos y derechos invocados en la presente demanda.

### PRUEBAS

Ruego muy comedidamente tener como prueba de lo manifestado la siguiente:

#### a) Documentales:

- Poder para Actuar.
- Certificado de desvinculación laboral.
- Certificado de Existencia y Representación Legal de Coomeva EPS, con lo que pretendo probar que el Dr. Gámez Uribe ya no registra como Representante Legal de Coomeva EPS.
- Autos proferidos por el **JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI**
- Resolución de Liquidación de Coomeva EPS.
- Sentencias de tutela proferidas en casos similares.

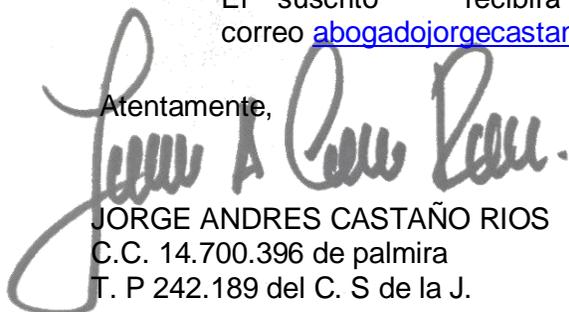
### ANEXOS:

- Los enunciados como pruebas

### NOTIFICACIONES

- El Juzgado accionado recibirán las notificaciones a través del siguiente correo electrónico [j06ejecmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j06ejecmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co)
- El suscrito recibirá las notificaciones a través del correo [abogadojorgecastano@gmail.com](mailto:abogadojorgecastano@gmail.com)

Atentamente,



JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS  
C.C. 14.700.396 de palmira  
T. P 242.189 del C. S de la J.



Jorge Andres Castaño Rios &lt;abogadojorgecastano@gmail.com&gt;

---

**PODER PARA ACTUAR - ACCIÓN DE TUTELA**

1 mensaje

---

**German Augusto Gamez** <gagamez@gmail.com>  
Para: abogadojorgecastano@gmail.com

23 de junio de 2023, 10:57

**GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**, mayor de edad, domiciliada y residente en la Ciudad de Cali, identificada con C.C. 91.284.297, actuando en mi calidad de persona natural, conforme al decreto 806 de 2020, por medio del presente escrito me permito conferir al doctor **JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS**, mayor de edad, vecino de Cali, Valle del Cauca, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.700.396 de Palmira, Valle, con Tarjeta Profesional Nro. 242.189 del Consejo Superior de la Judicatura y correo electrónico [abogadojorgecastano@gmail.com](mailto:abogadojorgecastano@gmail.com), poder especial, amplio y suficiente para que en mi nombre, presente acción de tutela contra Despacho Judicial.

Atentamente,

**German Augusto Gamez Uribe**  
**C.C. 91.284.297**  
**Persona Natural**

---

 **Poder para Actuar.pdf**

45K

Santiago de Cali, junio de 2023

**Señores**  
**RAMA JUDICIAL**  
**E. S. D.**

Referencia: PODER ESPECIAL  
Accionante: GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE  
Apoderado: JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS  
Accionado: JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CALI

**GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**, mayor de edad, domiciliada y residente en la Ciudad de Cali, identificada con C.C. 91.284.297, actuando en mi calidad de persona natural, conforme al decreto 806 de 2020, por medio del presente escrito me permito conferir al doctor **JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS**, mayor de edad, vecino de Cali, Valle del Cauca, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.700.396 de Palmira, Valle, con Tarjeta Profesional Nro. 242.189 del Consejo Superior de la Judicatura y correo electrónico [abogadójorgecastano@gmail.com](mailto:abogadójorgecastano@gmail.com), poder especial, amplio y suficiente para que en mi nombre, presente acción de tutela contra el JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCION DE SENTENCIAS DE CALI por violación de mis derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO – IGUALDAD – CONFIANZA LEGITIMA Y SEGURIDAD JURIDICA** dentro de los incidentes de desacato con radicado **2019-00022 y 2019-00109**.

La acción referida la realizara en busca de la protección de los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO – IGUALDAD – CONFIANZA LEGITIMA Y SEGURIDAD JURIDICA** y todos los que llegare a demostrar como conculcados por el Despacho Judicial.

El apoderado, queda facultado para solicitar medida previa y en general, recibir, transigir, conciliar, sustituir y reasumir el poder, presentar incidente de desacato si fuere el caso y, en general, para adelantar cualquiera otra diligencia necesaria a mi favor.

Sírvase Señor Juez, reconocerle personería jurídica para actuar en los términos y para los fines de este mandato.

Del Señor Juez,

Cordialmente,

Acepto

**GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**  
C.C. 91.284.297  
Persona Natural.

**JORGE ANDRES CASTAÑO RIOS**  
C.C. 14.700.396 de Palmira (V)  
Apoderado Judicial

## CERTIFICA QUE:

Que el (la) señor(a) Gamez Uribe, German Augusto, identificado(a) con Cédula de ciudadanía No. 91284297, prestó sus servicios a COOMEVA EPS hoy en liquidación, entre el 1 de diciembre de 2016 y el 31 de enero de 2022.

Al momento de su retiro se encontraba desempeñando el cargo de GERENTE DE ZONA EPS.

La presente certificación se expide a solicitud del interesado, el día 16 de febrero de 2022, con destino a Quien Pueda Interesar.

Cordialmente,



MANUEL DOMINGO ABELLO ÁLVAREZ  
Líder Oficina de Talento Humano  
COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A, EN LIQUIDACIÓN

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

### NOMBRE, IDENTIFICACIÓN Y DOMICILIO

Razón social: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A EN LIQUIDACION  
Sigla: COOMEVA E.P.S. S.A.  
Nit.: 805000427-1  
Domicilio principal: Cali

### MATRÍCULA

Matrícula No.: 399293-4  
Fecha de matrícula en esta Cámara: 10 de abril de 1995  
Último año renovado: 2021  
Fecha de renovación: 31 de marzo de 2021  
Grupo NIIF: Grupo 5

LAS PERSONAS JURÍDICAS EN ESTADO DE LIQUIDACIÓN NO TIENEN QUE RENOVAR LA MATRÍCULA MERCANTIL DESDE LA FECHA EN QUE SE INSCRIBIÓ EL DOCUMENTO QUE DA INICIO AL PROCESO DE LIQUIDACIÓN. (ARTÍCULO 31 LEY 1429 DE 2010, NUMERAL 2.1.3.13, CAPÍTULO SEGUNDO, TÍTULO VIII DE LA CIRCULAR ÚNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO).

### UBICACIÓN

Dirección del domicilio principal: KR 100 # 11 - 60 LC 250 Y 14  
Municipio: Cali - Valle  
Correo electrónico: [liquidacioneps@coomevaeps.com](mailto:liquidacioneps@coomevaeps.com)  
Teléfono comercial 1: 3182400  
Teléfono comercial 2: 3182400  
Teléfono comercial 3: 3182400  
Página web: [www.coomeva.com.co](http://www.coomeva.com.co)

Dirección para notificación judicial: KR 100 # 11-60 LOCAL 250  
Municipio: Cali - Valle  
Correo electrónico de notificación: [correoinstitucionaleps@coomevaeps.com](mailto:correoinstitucionaleps@coomevaeps.com)  
Teléfono para notificación 1: 3182400  
Teléfono para notificación 2: 3182400  
Teléfono para notificación 3: No reportó

La persona jurídica COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A SI autorizó recibir notificaciones personales a través de correo electrónico, de conformidad con lo establecido en los artículos 291 del Código General del Proceso y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

### CONSTITUCIÓN

Por Escritura Pública No. 1597 del 07 de abril de 1995 Notaria Sexta de Cali ,inscrito en esta Cámara de Comercio el 10 de abril de 1995 con el No. 2878 del Libro IX ,se constituyó sociedad de naturaleza Comercial denominada COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A SIGLA:COOMEVA E.P.S. S.A.

### ÓRDENES DE AUTORIDAD COMPETENTE

Demanda de:VIVIANA MARCELA GARACIA DIAZ, DIEGO ARMANDO GARCIA DIAZ , MARIA ASCENCION CEPEDA DE DIAZ.

Contra:COOMEVA EPS

Bienes demandados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:VERBAL R.C.E.

Documento: Oficio No.0564 del 03 de agosto de 2021

Origen: Juzgado Once Civil Del Circuito de Bucaramanga

Inscripción: 03 de agosto de 2021 No. 1283 del libro VIII

Por Resolución Nro. 006045 del 27 de mayo de 2021, inscrita en la Cámara de Comercio el 31 de mayo de 2021 bajo el Nro. 10694 de libro IX, la Superintendencia Nacional de Salud, tomó inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de la sociedad COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A.

Por Resolución No. 20215100013230-6 del 27 de Septiembre de 2021, inscrita en esta Cámara de Comercio el 12 de Octubre de 2021 con el No. 18478 del libro IX, la Superintendencia Nacional de Salud resolvió ordenar la INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA ADMINISTRAR la sociedad COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A, por el término de un (1) año.

Por Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero de 2022, inscrita en esta Cámara de Comercio el 02 de febrero de 2022 con el No. 1571 del Libro IX, la Superintendencia de Salud ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A.



Camara de Comercio de Cali  
CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL  
Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

### DISOLUCIÓN

Por Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero de 2022 Superintendencia Nacional De Salud ,inscrito en esta Cámara de Comercio el 02 de febrero de 2022 con el No. 1571 del Libro IX ,se ordenó la disolución de la Sociedad

### CAPITAL

**\*CAPITAL AUTORIZADO\***

Valor: \$600,000,000,000  
No. de acciones: 3,000,000,000,000  
Valor nominal: \$0.2

**\*CAPITAL SUSCRITO\***

Valor: \$313,467,422,141  
No. de acciones: 1,567,337,110,705  
Valor nominal: \$0.2

**\*CAPITAL PAGADO\***

Valor: \$313,467,422,141  
No. de acciones: 1,567,337,110,705  
Valor nominal: \$0.2

### NOMBRAMIENTOS

#### REPRESENTANTES LEGALES

Por Resolución No. 2022320000000189-6 del 25 de enero de 2022, de Superintendencia Nacional De Salud, inscrito en esta Cámara de Comercio el 02 de febrero de 2022 con el No. 1574 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
LIQUIDADOR	FELIPE NEGRET MOSQUERA	C.C.10547944

Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

### REVISORES FISCALES

Por Resolución No. 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021, de Superintendencia Nacional De Salud, inscrito en esta Cámara de Comercio el 12 de octubre de 2021 con el No. 18480 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
CONTRALOR	BAKER TILLY COLOMBIA LTDA	Nit.800249449-5

Por documento privado del 28 de septiembre de 2021, de Superintendencia Nacional De Salud, inscrito en esta Cámara de Comercio el 12 de octubre de 2021 con el No. 18481 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
CONTRALOR	HENRY CRUZ HERNANDEZ	C.C.79950715

### REFORMAS DE ESTATUTOS

Los estatutos de la sociedad han sido reformados así:

DOCUMENTO	INSCRIPCIÓN
E.P. 3376 del 28/07/1995 de Notaria Sexta de Cali	6104 de 28/07/1995 Libro IX
E.P. 2657 del 04/06/1997 de Notaria Septima de Cali	4178 de 10/06/1997 Libro IX
E.P. 2209 del 14/07/1999 de Notaria Primera de Cali	4880 de 16/07/1999 Libro IX
E.P. 1787 del 09/06/2000 de Notaria Primera de Cali	4427 de 22/06/2000 Libro IX
E.P. 4991 del 24/11/2004 de Notaria Primera de Cali	13653 de 21/12/2004 Libro IX
E.P. 2001 del 11/05/2006 de Notaria Primera de Cali	5907 de 12/05/2006 Libro IX
E.P. 3406 del 16/08/2006 de Notaria Primera de Cali	9737 de 18/08/2006 Libro IX
E.P. 5507 del 17/12/2007 de Notaria Primera de Cali	943 de 29/01/2008 Libro IX
E.P. 1581 del 29/04/2008 de Notaria Primera de Cali	5334 de 15/05/2008 Libro IX
E.P. 1750 del 17/06/2009 de Notaria Primera de Cali	7082 de 19/06/2009 Libro IX
E.P. 820 del 01/07/2010 de Notaria Primera de Cali	8111 de 07/07/2010 Libro IX
E.P. 1581 del 09/10/2012 de Notaria Primera de Cali	12238 de 12/10/2012 Libro IX
E.P. 1673 del 05/12/2014 de Notaria Primera de Cali	596 de 20/01/2015 Libro IX
E.P. 1539 del 13/10/2015 de Notaria Primera de Cali	21965 de 29/10/2015 Libro IX
E.P. 1977 del 18/12/2015 de Notaria Primera de Cali	24456 de 22/12/2015 Libro IX
E.P. 18 del 12/01/2016 de Notaria Primera de Cali	333 de 13/01/2016 Libro IX
E.P. 506 del 13/04/2018 de Notaria Primera de Cali	7924 de 27/04/2018 Libro IX
E.P. 252 del 02/02/2021 de Notaria Veintiuno de Cali	1945 de 08/02/2021 Libro IX
E.P. 2586 del 02/07/2021 de Notaria Veintiuno de Cali	13241 de 15/07/2021 Libro IX

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

### RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro, quedan en firme dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, siempre que no sean objeto de recursos. Para estos efectos, se informa que para la Cámara de Comercio de Cali, los sábados NO son días hábiles.

Una vez interpuestos los recursos, los actos administrativos recurridos quedan en efecto suspensivo, hasta tanto los mismos sean resueltos, conforme lo prevé el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A la fecha y hora de expedición de este certifica, NO se encuentra en trámite ningún recurso.

### CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS - CIIU

Actividad principal Código CIIU: 8430  
Actividad secundaria Código CIIU: 8691  
Otras actividades Código CIIU: 8622  
Otras actividades Código CIIU: 8621

### ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

Nombre: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Matrícula No.: 399294-2  
Fecha de matricula: 10 de abril de 1995  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: KR 61 # 9 - 250  
Municipio: Cali

Nombre: PUNTO DE ATENCION YUMBO COOMEVA EPS S.A.  
Matrícula No.: 661976-2  
Fecha de matricula: 29 de junio de 2005  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CL 6 # 4 - 47 OF 101 CENTRO EMPRESARIAL  
Municipio: Yumbo

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Nombre: PUNTO DE ATENCION JAMUNDI COOMEVA EPS S.A.  
Matrícula No.: 661977-2  
Fecha de matricula: 29 de junio de 2005  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CRA. 8 No. 6 03  
Municipio: Jamundi

Nombre: PUNTO DE ATENCION IMBANACO COOMEVA EPS S.A  
Matrícula No.: 787737-2  
Fecha de matricula: 31 de marzo de 2010  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CL. 15 No. 38D 153  
Municipio: Cali

Nombre: PUNTO DE ATENCION TEQUENDAMA COOMEVA EPS S.A  
Matrícula No.: 787739-2  
Fecha de matricula: 31 de marzo de 2010  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CL. 6 No. 42 70  
Municipio: Cali

Nombre: PUNTO DE ATENCION COLSALUD COOMEVA EPS S.A  
Matrícula No.: 787740-2  
Fecha de matricula: 31 de marzo de 2010  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CRA. 2 No. 57 05  
Municipio: Cali

Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Nombre: PUNTO DE ATENCION ORIENTE COOMEVA EPS S.A  
Matrícula No.: 787741-2  
Fecha de matricula: 31 de marzo de 2010  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CRA. 12A No. 52 32  
Municipio: Cali

Nombre: PUNTO DE ATENCION NORTE COOMEVA EPS S.A  
Matrícula No.: 787743-2  
Fecha de matricula: 31 de marzo de 2010  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: AV ESTACION # 5C NORTE - 56  
Municipio: Cali

Nombre: UNIDAD DE MEDICINA LABORAL UML CALI  
Matrícula No.: 872606-2  
Fecha de matricula: 28 de mayo de 2013  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CL 7 # 41 - 34 PI 3  
Municipio: Cali

Nombre: COOMEVA EPS SA P7  
Matrícula No.: 980897-2  
Fecha de matricula: 21 de marzo de 2017  
Ultimo año renovado: 2021  
Categoría: Establecimiento de comercio  
Dirección: CARRERA 100 NO 11 -60 LOCAL P7  
Municipio: Cali

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

SI DESEA OBTENER INFORMACIÓN DETALLADA DE LOS ANTERIORES ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO O DE AQUELLOS MATRICULADOS EN UNA JURISDICCIÓN DIFERENTE A LA DEL PROPIETARIO, DEBERÁ SOLICITAR EL CERTIFICADO DE MATRÍCULA MERCANTIL DEL RESPECTIVO ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO.

LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE A LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO QUE TIENE MATRICULADOS EL COMERCIANTE EN OTRAS CÁMARAS DE COMERCIO DEL PAÍS, PODRÁ CONSULTARLA EN [WWW.RUES.ORG.CO](http://WWW.RUES.ORG.CO).

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1201 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION YUMBO COOMEVA EPS S.A.

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1202 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION JAMUNDI COOMEVA EPS S.A.

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1203 del libro VIII

Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION IMBANACO COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1204 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION TEQUENDAMA COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1205 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION COLSALUD COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1206 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION ORIENTE COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1207 del libro VIII



Camara de Comercio de Cali  
CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL  
Fecha expedición: 20/03/2022 08:28:00 pm

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION NORTE COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1208 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO UNIDAD DE MEDICINA LABORAL UML CALI

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1209 del libro VIII

Embargo de:SANTA MARÍA IPS LTDA. EN LIQUIDACIÓN

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO COOMEVA EPS SA P7

Proceso:EJECUTIVO DE MENOR CUANTÍA

Documento: Oficio No.31 del 13 de julio de 2021

Origen: Juzgado Septimo Civil Municipal de Cali

Inscripción: 23 de julio de 2021 No. 1210 del libro VIII

Embargo de:DINAMICA I.P.S. S.A

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR

Documento: Oficio No.1582 del 13 de agosto de 2021

Origen: Superintendencia Nacional De Salud

Inscripción: 02 de septiembre de 2021 No. 1531 del libro VIII

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de:DINAMICA I.P.S. S.A.

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION NORTE COOMEVA EPS S.A

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR

Documento: Oficio No.1582 del 13 de agosto de 2021

Origen: Superintendencia Nacional De Salud

Inscripción: 02 de septiembre de 2021 No. 1532 del libro VIII

Embargo de:SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR

Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021

Origen: Superintendencia Nacional De Salud

Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1763 del libro VIII

Embargo de:SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION YUMBO COOMEVA EPS S.A.

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR

Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021

Origen: Superintendencia Nacional De Salud

Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1764 del libro VIII

Embargo de:SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A

Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION JAMUNDI COOMEVA EPS S.A.

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR

Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021

Origen: Superintendencia Nacional De Salud

Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1765 del libro VIII

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION IMBANACO COOMEVA EPS S.A

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1766 del libro VIII

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION TEQUENDAMA COOMEVA EPS S.A

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1767 del libro VIII

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION COLSALUD COOMEVA EPS S.A

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1768 del libro VIII

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PUNTO DE ATENCION NORTE COOMEVA EPS S.A

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1769 del libro VIII

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO UNIDAD DE MEDICINA LABORAL UML CALI

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1770 del libro VIII

Embargo de: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO COOMEVA EPS SA P7

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1457 del 28 de julio de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 04 de octubre de 2021 No. 1771 del libro VIII

Embargo de: LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1913 del libro VIII

Embargo de: LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra: COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados: ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1914 del libro VIII

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1915 del libro VIII

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1916 del libro VIII

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1917 del libro VIII

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1918 del libro VIII



Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
 Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
 Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
 Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
 Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
 Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1919 del libro VIII

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
 Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
 Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
 Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
 Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
 Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1920 del libro VIII

Embargo de:LINEAS AEREAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A.S.  
 Contra:COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S A  
 Bienes embargados:ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO

Proceso:EJECUTIVO SINGULAR  
 Documento: Oficio No.1.831-1 del 11 de octubre de 2021  
 Origen: Superintendencia Nacional De Salud  
 Inscripción: 19 de octubre de 2021 No. 1921 del libro VIII

**INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA**

**TAMAÑO EMPRESARIAL**

De conformidad con lo provisto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución 2225 de 2019 del DANE el tamaño de la empresa es: PEQUEÑA

Lo anterior de acuerdo a la información reportada por el matriculado o inscrito en el formulario RUES:

Ingresos por actividad ordinaria \$2,746,346,491

Actividad económica por la que percibió mayores ingresos en el período - CIIU:8430

\*\*\*\*\*

Recibo No. 8421846, Valor: \$6.500

**CODIGO DE VERIFICACIÓN: 0822SM7GTO**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccc.org.co](http://www.ccc.org.co) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición.

Este certificado refleja la situación jurídica del inscrito hasta la fecha y hora de su expedición.

Que no figuran otras inscripciones que modifiquen total o parcialmente el presente certificado.

De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y de la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro aquí certificados quedan en firme diez (10) días hábiles después de la fecha de inscripción, siempre que no sean objeto de recursos; el sábado no se tiene como día hábil para este conteo.

En cumplimiento de los requisitos sobre la validez jurídica y probatoria de los mensajes de datos determinados en la Ley 527 de 1999 y demás normas complementarias, la firma digital de los certificados generados electrónicamente se encuentra respaldada por una entidad de certificación digital abierta acreditada por el organismo nacional de acreditación (onac) y sólo puede ser verificada en ese formato.





**JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS  
CALI**

Santiago de Cali, catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación** 76001-40-03-006-2019-00109-00  
**Asunto** Inejecución de sanción en incidente de desacato.  
**Accionante** Yaneth Ximena Pérez Bolaños  
**Solicitante** German Augusto Gámez Uribe (ex funcionario COOMEVA EPS)  
**Incidentado** German Augusto Gámez Uribe  
**Sancionado** El mismo  
**Apoderado** Jorge Andrés Castaño Ríos  
**Auto Interloc.** No.4671

En atención al pedimento formulado por el ciudadano *German Augusto Gámez Uribe*, por conducto de su apoderado, corresponde al Despacho resolver lo solicitado, previas las siguientes consideraciones;

Acude en esta oportunidad en su representado por su apoderado judicial el peticionario, procurando se ordene la inejecutabilidad de la sanción que registra en su contra como resultado del trámite incidental de la referencia.

Como sustento fáctico reporta el interesado que, se desempeñó como *Gerente de Zona de Coomeva EPS S.A.*, entre el primero (01) de diciembre de 2016 y el treinta y uno (31) de enero de 2022, fecha en la cual, fue presentada y aceptada la renuncia irrevocable a su cargo.

Aduce que, se inició acción de tutela con el radicado de la referencia, la cual se falló favorablemente a la parte accionante, no obstante, que por circunstancias inherentes al Sistema Integral en Salud y las propias de la institución, los mandamientos judiciales no se cumplieron en los plazos estipulados, lo cual dio origen al respectivo incidente de desacato.

Indica que finalmente, fueron impuestas en su contra, múltiples sanciones consistentes en arrestos, multas y compulsas de copias para la Fiscalía General de la Nación, por el eventual Fraude a Resolución Judicial.

Que mediante la resolución 202232000000189-6 de 2022, la *Superintendencia Nacional de Salud* ordeno la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A, que, por tal razón, su representado se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para dar cumplimiento al fallo de tutela antes mencionado.



Con fundamento en lo anterior, el apoderado del señor *GAMEZ URIBE*, formula las siguientes peticiones;

***“PRIMERA. Desvincularme de los incidentes de desacato relacionados en el numeral primero (1) de los presupuestos de hecho del problema, por no existir vínculo jurídico laboral vigente con la entidad accionada y, por tanto, constituirse esta circunstancia en un imposible físico y jurídico de mi eventual responsabilidad en el incumplimiento de las órdenes judiciales relacionadas.***

***SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior, oficiar a la oficina de cobros coactivos de la dirección ejecutiva de administración judicial para que se abstengan de hacer efectivas las multas impuestas en las sanciones relacionadas en el numeral primero (1) de los presupuestos de hecho del problema.”***

### **CONSIDERACIONES**

En primer lugar, debe indicarse al peticionario que, las providencias que definen sobre la sanción, se encuentran en firme, no obstante, ante la imposibilidad material para realizar cualquier tipo de gestión dada la terminación de su contrato laboral con *Coomeva EPS S.A.*, y de la renuncia al cargo directivo de la misma, por lo que por supuesto y efecto, para estos tiempos, no puede estar obligado ni mucho menos exigírsele el acatamiento de la sentencia de tutela, caso diferente atañe a la materialización de la medida sancionatoria, la cual deriva y corresponde al hecho del *desacato judicial* en su momento, es decir, al desprecio de la orden esta autoridad, de otro modo; lo que sanciona el artículo 52 del Dcto. 2591 de 1991, es el acto en sí, del desacato, de otro modo, la conducta contumaz, esto sin perjuicio del cumplimiento del fallo. Con todo, y como quiera que tanto la Jurisprudencia de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, han indicado que, pese a que el incidente de desacato concluya con la imposición de una sanción, su propósito posterior, antes que imponerla, es alcanzar el cumplimiento de la orden impartida por el juez de amparo. Esto es, que la sanción es una de las formas de alcanzar el acatamiento de la orden proferida. De ahí que para evitarla e incluso, para que ella no se materialice resulta indispensable demostrar el cumplimiento, situación que, en este evento particular, le es imposible acreditar al obligado, toda vez que desde el mes de agosto de 2020 renunció al cargo como representante legal de la entidad accionada, esto es, se desligó de la responsabilidad que tenía como superior jerárquico de la persona responsable del cumplimiento del fallo, cuando se dio curso al trámite de la acción de tutela y a su posterior incidente. No puede olvidarse que la sanción contra el señor *GAMEZ URIBE*, fue en su condición de superior jerárquico del funcionario que tenía a cargo el cumplimiento de la orden judicial, y como es sabido en el decurso del trámite incidental, ningún asomo hizo el requerido Gerente de Zona de *Coomeva EPS S.A.* para salvar su responsabilidad y de allí las consecuencias.



Para claridad de lo dicho se transcriben los apartes pertinentes de la resolución del auto interlocutorio 1993 del 11 de octubre de 2019, mediante el cual se definió el incidente de desacato, así: "(...) **SEGUNDO: SANCIONAR** por desacato al señor *GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE*, identificado con la c. c. Nro.91.284.297, en su calidad de Gerente Regional Suroccidente, superior jerárquico de *COOMEVA EPS SAS*, con tres (3) días de arresto físico e inmutable y multa de tres (3) S.M.M.L.V., a favor de *LA NACION - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA* (Art. 136 de la Ley 6ª de 1992), multa que deberá cancelarse por el sancionado, al día siguiente de la ejecutoria de esta providencia, mediante consignación a nombre del *TESORO NACIONAL – MULTAS Y CAUCIONES, CTA. NACIONAL No.3-0070-000030-4*, en cualquiera de las oficinas del *BANCO AGRARIO DE COLOMBIA*, so pena de la compulsión de copias para su cobro ante la Jurisdicción coactiva, lo cual se hará por Secretaría. **TERCERO:** Para el cumplimiento efectivo de las sanciones de arresto, una vez en firme esta providencia, se librarán oficios al señor Comandante o Director de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali y/o Policía Nacional, para que dispongan el lugar donde los sancionados cumplirán la medida. **CUARTO:** Compulsar copias del incidente a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue y si es del caso, el juez competente sancione los presuntos delitos que conlleven el incumplimiento del fallo de tutela por parte de los Directivos sancionados. Art.53 Decreto 2591/91. (...)”

Expuesto lo anterior y ante la realidad que ahora se presenta, aunado al tiempo transcurrido sin que la parte interesada en la acción constitucional hubiese reportado la persistencia de violación de los derechos amparados; y por estar comprometido otro derecho fundamental como lo es la libertad y dignidad del sancionado, procederá el Despacho a dejar sin efecto y disponer **únicamente la inejecución de la sanción de la medida de arresto recaída sobre el ex directivo de la incidentada Coomeva EPS**; luego en cuanto a liberación de la multa impuesta en favor del *Consejo Superior de la Judicatura*, y la compulsión de copias, las deberá reclamar el interesado ante las respectivas jurisdicciones, puesto que serán esas autoridades competentes las que bajo su autonomía e independencia decidan sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, es decir, las jurisdicciones coactiva y penal.

Lo anterior se fundamenta en lo normado en los artículos, 228 y 230 de la C. P., en armonía con los arts.52 del Dcto 2591/91, art.4º del Dcto.306 de 1992 y por remisión de este último con los artículos 7 y 367 del Código General del Proceso, sin descuidar el Despacho la doctrina probable sobre tema, puesto que en todas las actuaciones judiciales en las que se imponen multas, las mismas se hacen exigibles desde la ejecutoria de la providencia que las impone, cuya certificación para el cobro ejecutivo a cargo del obligado se remite a la autoridad competente, luego será ante dicha jurisdicción donde el ejecutado podrá proponer excepciones, acreditar la insolvencia, o lograr la exoneración de la carga pecuniaria impuesta. Así mismo acontece con la compulsión de copias que se dispuso con base en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, con destino a la autoridad penal para que sea esta la que se pronuncie sobre la posible conducta de fraude a resolución judicial.



Con lo brevemente expuesto, el **Juzgado Sexto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Cali,**

### RESUELVE

**Primero:** Dejar sin efecto *únicamente* la orden encaminada a la ejecución de la sanción de arresto impuesta al señor **GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE,** identificado con c. de c. No.91.284.297, en su condición de ex Gerente Regional Suroccidente de la accionada **COOMEVA EPS,** por lo indicado en precedencia.

**Segundo:** Por el *Área de Comunicaciones y Notificaciones de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Civiles Municipales de Ejecución de Sentencias de Cali,* procédase al libramiento de nuevos oficios comunicando a la *policía nacional* sobre la determinación, a fin de que cesen los actos tendientes a la materialización de la sanción de arresto comunicada dentro del presente proceso.

**Tercero:** En cuanto a la multa y compulsas de copias, quedará a merced de la **Jurisdicción Coactiva - Rama Judicial** – y de la **Fiscalía General de la Nación,** autoridades que, en su autonomía e independencia, determinarán si hay lugar o no a la ejecución y apertura y/o archivo de la investigación, respectivamente, debiendo el interesado acudir ante dichas autoridades en procura de su interés.

**Cuarto:** Reconvenir al ex Directivo de *Comeva EPS S.A.,* para que en lo sucesivo no incurra en acciones u omisiones como las que dieron lugar al trámite del incidente de desacato, bajo la reprimenda de que la Administración de Justicia no puede cohonestar con la arbitrariedad e irresponsabilidad con la que actuó, pues de tal manera se desconoce la *majestad de la justicia,* quedando tanto usuarios, como autoridad judicial, convertidos en sujetos de burla e irrespeto.

*Notifíquese y Cúmplase,*

(firmado electrónicamente)  
JOSÉ RICARDO TORRES CALDERÓN  
JUEZ

*j. r.*

Firmado Por:

**Jose Ricardo Torres Calderon**  
**Juez Municipal**  
**Juzgado Municipal**  
**Ejecución Sexto De Sentencias**  
**Cali - Valle Del Cauca**

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: **2d5d2dae8e6b751e5140c448f2e93bec86d570111c885c3671209d5370fc268c**

Documento generado en 14/12/2022 07:23:51 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**JUZGADO SEXTO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS  
CALI**

Santiago de Cali, catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación** 76001-40-03-006-2019-00022-00  
**Asunto** Inejecución de sanción en incidente de desacato.  
**Accionante** Martha Cecilia Castro Muñoz  
**Solicitante** Germán Augusto Gámez Uribe (ex funcionario COOMEVA EPS)  
**Incidentado** German Augusto Gámez Uribe  
**Sancionado** El mismo  
**Apoderado** Jorge Andrés Castaño Ríos  
**Auto Interloc.** No.4669

En atención al pedimento formulado por el ciudadano *Germán Augusto Gámez Uribe*, por conducto de apoderado, corresponde al Despacho resolver lo solicitado, previas las siguientes consideraciones;

Acude en esta oportunidad el apoderado judicial del peticionario, procurando se ordene la inejecutabilidad de la sanción que registra en su contra como resultado del trámite incidental de la referencia.

Como sustento fáctico reporta el interesado que, se desempeñó como *Gerente de Zona de Coomeva EPS S.A.*, entre el primero (01) de diciembre de 2016 y el treinta y uno (31) de enero de 2022, fecha en la cual, fue presentada y aceptada la renuncia irrevocable a su cargo.

Aduce que, se inició acción de tutela con el radicado de la referencia, la cual se falló favorablemente a la parte accionante, no obstante, por circunstancias inherentes al Sistema Integral en Salud y las propias de la institución, los mandamientos judiciales no se cumplieron en los plazos estipulados, lo cual dio origen al respectivo incidente de desacato.

Indica que finalmente, fueron impuestas en su contra, múltiples sanciones consistentes en arrestos, multas y compulsas de copias para la Fiscalía General de la Nación, por el eventual Fraude a Resolución Judicial.

Agrega el defensor que mediante la resolución 202232000000189-6 de 2022, la *Superintendencia Nacional de Salud* ordenó la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de *COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.*, que, por tal razón, su representado se encuentra imposibilitado material y jurídicamente para dar cumplimiento al fallo de tutela antes mencionado.

Con fundamento en lo anterior, el apoderado judicial del señor *GAMEZ URIBE*, formula las siguientes peticiones;



***“PRIMERA. Desvincularme de los incidentes de desacato relacionados en el numeral primero (1) de los presupuestos de hecho del problema, por no existir vínculo jurídico laboral vigente con la entidad accionada y, por tanto, constituirse esta circunstancia en un imposible físico y jurídico de mi eventual responsabilidad en el incumplimiento de las órdenes judiciales relacionadas.***

***SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior, oficiar a la oficina de cobros coactivos de la dirección ejecutiva de administración judicial para que se abstengan de hacer efectivas las multas impuestas en las sanciones relacionadas en el numeral primero (1) de los presupuestos de hecho del problema.”***

### **CONSIDERACIONES**

En primer lugar, debe indicarse al peticionario que, las providencias que definen sobre la sanción, se encuentran en firme, no obstante, ante la imposibilidad material para realizar cualquier tipo de gestión dada la terminación de su contrato laboral con *Coomeva EPS S.A.*, y de la renuncia al cargo directivo de la misma, por lo que por supuesto y en efecto, para estos tiempos, no puede estar obligado ni mucho menos exigírsele el acatamiento de la sentencia de tutela, caso diferente atañe a la materialización de la medida sancionatoria, la cual deriva y corresponde al hecho del *desacato judicial* en su momento, es decir, al desprecio de la orden esta autoridad, de otro modo; lo que sanciona el artículo 52 del Dcto. 2591 de 1991, es el acto en sí, del desacato, esto es, la conducta contumaz, ello sin perjuicio del cumplimiento del fallo. Con todo, y como quiera que tanto la Jurisprudencia de la Corte Constitucional como Suprema de Justicia, han indicado que, pese a que el incidente de desacato concluya con la imposición de una sanción, su propósito posterior, antes que imponerla, es alcanzar el cumplimiento de la orden impartida por el juez de amparo.

Significa entonces, que la sanción es una de las formas de alcanzar el acatamiento de la orden proferida. De ahí que para evitarla e incluso, para que ella no se materialice resulta indispensable demostrar el cumplimiento, situación que, en este evento particular, le es imposible acreditar al obligado, toda vez que desde el mes de agosto de 2020 renunció al cargo como representante legal de la entidad accionada, es decir, se desligó de la responsabilidad que tenía como superior jerárquico de la persona responsable del cumplimiento del fallo, cuando se dio curso al trámite de la acción de tutela y a su posterior incidente. No puede olvidarse que la sanción contra el señor *GAMEZ URIBE*, fue en su condición de superior jerárquico del funcionario que tenía a cargo el cumplimiento de la orden judicial, y como es sabido en el decurso del trámite incidental, ningún asomo hizo el requerido Gerente de Zona de *Coomeva EPS S.A.* para salvar su responsabilidad y de allí las consecuencias.

Para claridad de lo dicho se transcriben los apartes pertinentes de la resolución del auto interlocutorio 1754 del 6 de septiembre de 2019, mediante el cual se definió el



incidente de desacato, así: “(...) **SEGUNDO: SANCIONAR** por desacato al señor GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE, identificado con la c. c. Nro.91.284.297, en su calidad de Gerente Regional Suroccidente, superior jerárquico de COOMEVA EPS SAS, con dos (2) días de arresto físico e inmutable y multa de dos (2) S.M.M.L.V., a favor de LA NACION - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA (Art. 136 de la Ley 6ª de 1992), multa que deberá cancelarse por el sancionado, al día siguiente de la ejecutoriada de esta providencia, mediante consignación a nombre del TESORO NACIONAL – MULTAS Y CAUCIONES, CTA. NACIONAL No.3-0070-000030-4, en cualquiera de las oficinas del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, so pena de la compulsión de copias para su cobro ante la Jurisdicción coactiva, lo cual se hará por Secretaría. **TERCERO:** Para el cumplimiento efectivo de las sanciones de arresto, una vez en firme esta providencia, se librarán oficios al señor Comandante o Director de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali y/o Policía Nacional, para que dispongan el lugar donde los sancionados cumplirán la medida. **CUARTO:** Compulsar copias del incidente a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue y si es del caso, el juez competente sancione los presuntos delitos que conlleven el incumplimiento del fallo de tutela por parte de los Directivos sancionados. Art.53 Decreto 2591/91. (...)”

Expuesto lo anterior y ante la realidad que ahora se presenta, aunado al tiempo transcurrido sin que la parte interesada en la acción constitucional hubiese reportado la persistencia de violación de los derechos amparados; y por estar comprometido otro derecho fundamental como lo es la libertad y dignidad del sancionado, procederá el Despacho a dejar sin efecto y disponer **únicamente la inejecución de la sanción de la medida de arresto recaída sobre el ex directivo de la incidentada Coomeva EPS;** luego en cuanto a liberación de la multa impuesta en favor del Consejo Superior de la Judicatura, y la compulsión de copias, las deberá reclamar el interesado ante las respectivas jurisdicciones, puesto que serán esas autoridades competentes las que bajo su autonomía e independencia decidan sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, es decir, las jurisdicciones coactiva y penal.

Lo anterior se fundamenta en lo normado en los artículos, 228 y 230 de la C. P., en armonía con los arts.52 del Dcto 2591/91, art.4º del Dcto.306 de 1992 y por remisión de este último con los artículos 7 y 367 del Código General del Proceso, sin descuidar el Despacho la doctrina probable sobre tema, puesto que en todas las actuaciones judiciales en las que se imponen multas, las mismas se hacen exigibles desde la ejecutoria de la providencia que las impone, cuya certificación para el cobro ejecutivo a cargo del obligado se remite a la autoridad competente, luego será ante dicha jurisdicción donde el ejecutado podrá proponer excepciones, acreditar la insolvencia, o lograr la exoneración de la carga pecuniaria impuesta. Así mismo acontece con la compulsión de copias que se dispuso con base en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, con destino a la autoridad penal para que sea esta la que se pronuncie sobre la posible conducta de fraude a resolución judicial.



Con lo brevemente expuesto, el **Juzgado Sexto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Cali,**

### RESUELVE

**Primero:** Dejar sin efecto *únicamente* la orden encaminada a la ejecución de la sanción de arresto impuesta al señor **GERMAN AUGUSTO GAMEZ URIBE**, identificado con c. de c. No.91.284.297, en su condición de ex Gerente Regional Suroccidente de la accionada **COOMEVA EPS**, por lo indicado en precedencia.

**Segundo:** Por el *Área de Comunicaciones y Notificaciones de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Civiles Municipales de Ejecución de Sentencias de Cali*, identifíquese el oficio mediante el cual se comunicó la sanción y procédase al libramiento de nuevos oficios comunicando a la *policía nacional* sobre la determinación, a fin de que cesen los actos tendientes a la materialización de la sanción de arresto reportada dentro del presente proceso.

**Tercero:** En cuanto a la multa y compulsas de copias, quedará a merced de la **Jurisdicción Coactiva - Rama Judicial** – y de la **Fiscalía General de la Nación**, autoridades que, en su autonomía e independencia, determinarán si hay lugar o no a la ejecución y apertura y/o archivo de la investigación, respectivamente, debiendo el interesado acudir ante dichas autoridades en procura de su interés.

**Cuarto:** Reconvenir al ex Directivo de **Coomeva EPS S.A.**, para que en lo sucesivo no incurra en acciones u omisiones como las que dieron lugar al trámite del incidente de desacato, bajo la reprimenda de que la Administración de Justicia no puede cohonestar con la arbitrariedad e irresponsabilidad con la que actuó, pues de tal manera se desconoce la *majestad de la justicia*, quedando tanto usuarios, como la autoridad judicial, convertidos en sujetos de burla e irrespeto.

*Notifíquese y Cúmplase,*

(firmado electrónicamente)  
JOSÉ RICARDO TORRES CALDERÓN  
JUEZ

*j. r.*

Firmado Por:  
Jose Ricardo Torres Calderon  
Juez Municipal

**Juzgado Municipal**  
**Ejecución Sexto De Sentencias**  
**Cali - Valle Del Cauca**

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: **35751e71afa06324dd2df86ca3f119dceb311e5aec7ebfb1f3307069c11490fb**

Documento generado en 14/12/2022 07:23:53 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2022320000000189-6 DE 2022**

*“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A, identificada con NIT 805.000.427-1”*

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las que le confieren las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, los artículos 114, 116, 117 y 335 del Decreto Ley 663 de 1993, el Decreto 2555 de 2010, los artículos 42 y 68 de la Ley 715 de 2001, el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 11, 12 y 26 de la Ley 1797 de 2016, el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019, el artículo 2.5.5.1.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 30 del artículo 4 y numeral 7 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, la Resolución 002599 de 2016 modificada por las Resoluciones 011467 de 2018 y 005949 de 2019, el Decreto 1542 de 2018 y,

**CONSIDERANDO**

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la Seguridad Social en su componente de atención en salud es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Que, el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política indica que al Presidente de la República corresponde, “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”.

Que, conforme al artículo 66 de la Ley 489 de 1998 las superintendencias “cumplen las funciones de inspección y vigilancia”.

Que, conforme el artículo 334 de la Constitución Política, la prestación de servicios públicos está sometida a leyes de intervención económica.

Que, en virtud del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud con el fin de garantizar los principios consagrados en la Constitución Política y en la Ley.

Que, conforme al artículo 155 de la Ley 100 de 1993, la Superintendencia Nacional de Salud integra el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que, a efectos de la prestación del servicio público esencial de salud, las funciones de vigilancia, inspección y control la ejerce la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, el párrafo segundo del artículo 230 de la Ley 100 establece que “La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia respecto de las entidades promotoras de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y a su turno, el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, establece que la Superintendencia Nacional de Salud tendrá como competencia” “(...) realizar la

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo”.

Que, el párrafo segundo del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, desarrollado reglamentariamente en el artículo 2.5.5.1.1 del Decreto 780 de 2016, establece que las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios que adopte esta Superintendencia se regirán por las disposiciones contempladas en el Decreto Ley 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF.

Que, la Ley 715 de 2001 en los numerales 42.8 y 42.9 del artículo 42 definió como competencia de la Nación en el sector salud establecer los procedimientos y reglas para la liquidación de instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que sean intervenidas para tal fin.

Que, el inciso 5° del artículo 68 de la Ley 715 de 2001 establece que: “La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos, cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud, en los términos de la ley y los reglamentos”.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 del Decreto Ley 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero —en adelante EOSF—, se establecen las causales para la toma de posesión de las entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control.

Que, en los artículos 116 y 117 del EOSF se regula el procedimiento de toma de posesión para liquidar y sus efectos. En armonía con los artículos 68 de la Ley 715 de 2001 y 68 de la Ley 1753 de 2015, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, ordenar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control.

Que, el artículo 335 del EOSF dispone que: “Las medidas cautelares y de toma de posesión que en ejercicio de sus funciones adopte la Superintendencia Bancaria, serán de aplicación inmediata. En consecuencia, el recurso de reposición que proceda contra las mismas no suspenderá la ejecutoriedad del acto administrativo”.

Que, en el mismo sentido de la disposición contenida en el artículo 335 del EOSF, el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019 estableció que las decisiones administrativas que adopte el Superintendente Nacional de Salud, en el marco de las medidas previstas en el numeral 5 del artículo 37 de la Ley 1122 de 2007 (Eje de Acciones y Medidas Especiales), serán de ejecución inmediata y el recurso de reposición que se interponga contra las mismas se concederá en el efecto devolutivo.

Que, el numeral primero del artículo 293 del EOSF señala que: “El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia (...) es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos”.

Que, la Ley 1751 de 2015, dispone su aplicación a todos los agentes, usuarios y demás que intervengan de manera directa o indirecta, en la garantía del derecho

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

fundamental a la salud; en el artículo 6, establece los elementos y principios que deben cumplir los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud en garantía del derecho fundamental a la salud; y en el artículo 25 reconoce las medidas de protección (afectación e inembargabilidad) de los recursos públicos que financian la salud los cuales tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a aquellos previstos constitucional y legalmente.

Que, el Decreto 1424 de 2019, mediante el cual se sustituyó el Título 11 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 y, el Decreto 709 de 2021 mediante el cual se modificó el artículo 2.1.11.3. del citado Decreto 780 de 2016, establecen las condiciones de asignación de afiliados para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo o Subsidiado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, cuando dichas entidades se retiren o liquiden voluntariamente o sean objeto de intervención forzosa administrativa para liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, lineamientos que deberán tenerse en cuenta en la ejecución de las decisiones dispuestas en la presente resolución. De igual forma, el Liquidador deberá garantizar la prestación del servicio de salud a la población afiliada hasta que se lleve a cabo el traslado de los afiliados.

Que, según lo establecido por el artículo 294 del EOSF, es competencia de los Liquidadores adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad, los procesos de liquidación forzosa administrativa, como auxiliares de la justicia y administradores de la intervenida.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en consonancia con el numeral 4 del artículo 295 y el literal a) del numeral 1 del artículo 296, normativa aplicable a las intervenciones realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, es competencia de la Superintendencia designar a los que deban desempeñar las funciones de Agente Especial Interventor, Liquidador y Contralor, quienes podrán ser personas naturales o jurídicas y actuar, entre otros, durante la toma de posesión para liquidar, adelantando bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de intervención.

Que, conforme con el marco jurídico citado, procede el Superintendente Nacional de Salud a presentar la relación de los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

Que, **Coomeva EPS** presentó incumplimientos en los componentes técnico científico, financiero y jurídico de acuerdo con el plan de acción, por lo que el Superintendente Nacional de Salud, por medio de la Resolución 003287 de 2016 ordenó adoptar la medida preventiva de vigilancia especial por el término de seis (6) meses.

Que, evidenciando que **Coomeva EPS**, continuaba presentando incumplimientos en los componentes financiero, jurídico y técnico-científico, el Superintendente Nacional de Salud ordenó, mediante la Resolución 001576 del 19 de mayo de 2017 prorrogar la medida de vigilancia especial a la EPS por el término de un (1) año y, posteriormente, mediante la Resolución 005098 del 18 de mayo de 2018, por otro año más.

Que, posteriormente, en ejercicio de la potestad otorgada a la Superintendencia Nacional de Salud, en el artículo 2.1.10.5.1 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1184 de 2016, mediante la Resolución 10005 del 28 de septiembre de 2018, el Superintendente Nacional de Salud ordenó limitar la

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

capacidad de realizar nuevas afiliaciones y para aceptar traslados a **Cooameva EPS**.

Que mediante la Resolución 10086 del 2 de octubre de 2018 la Superintendencia Nacional de Salud estableció las condiciones y plazos para realizar la actualización de la autorización de funcionamiento otorgada a **Cooameva EPS**, evidenciando que al primer semestre de 2018, **Cooameva EPS** presentaba incumplimientos en: a) las condiciones financieras y de solvencia establecidas en el Decreto 2702 de 2014, — compilado en el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 (patrimonio adecuado y régimen de Inversiones de las reservas técnicas); b) en cobertura de red de servicios de salud de alta y baja complejidad y especialidades básicas para el régimen contributivo; c) en los indicadores de experiencia en la atención en: porcentaje de tiempo de espera para la entrega de medicamentos incluidos en el POS, porcentaje de fórmulas médicas entregadas de manera completa, porcentaje de fórmulas médicas entregadas de manera oportuna; d) en los indicadores de gestión del riesgo en: tasa incidencia de sífilis congénita, porcentaje de gestantes con captación temprana al control prenatal, porcentaje de captación de hipertensión arterial (HTA) en personas de 18 a 69 años en régimen contributivo, porcentaje de pacientes hipertensos controlados menores de 60 años y porcentaje de pacientes diabéticos controlados, y, f) ocupaba el tercer lugar dentro de las EPS del régimen contributivo con mayor tasa de PQRD. Por todo lo anterior, se concedió a la EPS un plazo de treinta (30) días calendario para realizar el reporte de la totalidad de los documentos que soportaban el cumplimiento del 100% de los criterios y estándares para la autorización establecidos en la Resolución del Ministerio de Salud y Protección Social 2515 de 2018, así mismo, dentro del artículo tercero se concedió un plazo de dos (2) meses para subsanar los incumplimientos de los literales b) y c)<sup>1</sup> y a su vez en el artículo tercero de la citada resolución se concedió un plazo de tres (3) meses para subsanar los incumplimientos a los indicadores señalados en los literales a), d) y e).<sup>2</sup>

Que, posteriormente, a través de la Resolución 011687 del 20 de diciembre de 2018, el Superintendente Nacional de Salud aprobó la solicitud de plan de ajuste y recuperación financiera presentado por **Cooameva EPS**, en el sentido de acogerse a los plazos y tratamiento financiero especial previsto en el artículo 2.5.2.2.1.17 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 4 del Decreto 2117 de 2016.

Que, el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional en atención a la atribución de la competencia otorgada mediante la Resolución 000058 de 2018, ordenó el inicio del trámite previo de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento o la revocatoria de la habilitación de que trata el artículo 2.5.5.1.8 del Decreto 780 de 2016, mediante la Resolución 000296 del 31 de enero de 2019 en consideración al resultado de las acciones previas de inspección y vigilancia ejercidas por la Superintendencia Nacional de Salud, con las cuales se determinó que **Cooameva EPS** no cumplía con “i) Las condiciones financieras de que trata el decreto 2702 de 2014 y sus modificatorios en la vigencia 2017 y ii) las condiciones de habilitación técnico administrativas, tecnológicas o científicas que ponen en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los

<sup>1</sup> Literal b. La cobertura de red de servicios de salud de alta y baja complejidad y especialidades básicas para el régimen contributivo. Literal c. Reducir la tasa de incidencia de las PQRD, generando estrategias efectivas y contundentes que permitan mitigar las causales que las originan

<sup>2</sup> Literal a) Financieras y de solvencia, establecidas en el Decreto 2702 de 2014, incorporado en el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 y modificatorios, (Patrimonio Adecuado y Régimen de Inversiones de las Reservas Técnicas).

Literal d) Los indicadores de Experiencia en la Atención en: i) Porcentaje de tiempo de espera para la entrega de medicamentos incluidos en el POS; u) porcentaje de fórmulas médicas entregadas de manera completa; iii) porcentaje de fórmulas médicas entregadas de manera oportuna.

Literal e) Los indicadores de Gestión del Riesgo en: i) Tasa incidencia de Sífilis Congénita; u) porcentaje de gestantes con captación temprana al control prenatal; iii) porcentaje de captación de hipertensión arterial (HTA) en personas de 18 a 69 años en régimen contributivo; iv) porcentaje de pacientes hipertensos controlados < 60 años; iv) porcentaje de pacientes diabéticos controlados.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

recursos del sector” y, de acuerdo con “(...) los resultados de la aplicación de la metodología mediante la cual se realiza el análisis del desempeño de las Entidades Promotoras de Salud (EOS) a nivel Departamental, de acuerdo con la cual la población afiliada a **COOMEVA EPS**, en los departamentos de Meta, Cauca y Cundinamarca, no garantiza que la prestación de los servicios de salud requeridos por la población usuaria, cumpla las condiciones de calidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia y continuidad.”

Que, posteriormente, el Superintendente Nacional de Salud ordenó, mediante la Resolución 003796 del 3 de abril de 2019, revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de **Coomeva EPS** en los departamentos de Meta, Cauca y Cundinamarca.

Que, teniendo en cuenta que para el mes de mayo de 2019 se cumplía el término de prórroga a la medida de vigilancia especial, contenido en la Resolución 005098 del 18 de mayo de 2018, la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales presentó al comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud llevado a cabo el 14 de mayo de 2019, concepto técnico de seguimiento a la medida de vigilancia especial adoptada a **Coomeva EPS**, en el cual se concluyó que: “De acuerdo con el análisis realizado de los componentes técnico-Científico, financiero y jurídico de la EPS Coomeva, y a pesar de presentar mejoría en algunos indicadores desde el inicio de la medida, con corte a marzo de 2019, la entidad NO ha logrado superar todos los hallazgos que dieron origen a la Medida Preventiva de Vigilancia Especial, situación que deja a la Entidad vigilada inmersa en un alto riesgo de NO prestación de los servicios de salud a los usuarios afiliados, comprometiendo negativamente el principio de negocio en marcha”. Por lo anterior, el Superintendente Nacional de Salud, mediante Resolución 005235 del 19 de mayo de 2019, prorrogó por seis (6) meses la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a **Coomeva EPS** mediante Resolución 003287 del 4 de noviembre de 2016, así como también se ordenó mantener la limitación de afiliación de capacidad de realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados, ordenada mediante Resolución 010005 del 28 de septiembre de 2018.

Que, a pesar de presentar mejoras en algunos indicadores, **Coomeva EPS** no logró superar todos los hallazgos que dieron origen a la medida de vigilancia especial, en consecuencia, se hizo necesario prorrogar la medida preventiva de vigilancia especial impuesta a la EPS mediante las Resoluciones 09785 del 15 de noviembre de 2019 y 013000 del 13 de noviembre de 2020, por los términos de un (1) año y nueve (9) meses, respectivamente.

Que, la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales, en sesión del 20 de mayo de 2021, presentó al Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud un informe de seguimiento a la medida especial impuesta a **Coomeva EPS** en el cual, después del análisis de los hallazgos, se concluyó en cada uno de los componentes lo siguiente:

“- **Componente Técnico - Científico:** “(...) se hace necesario una verificación más a fondo de las variables de interés para establecer si ‘es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social’ (como lo prevé el artículo 115 del EOSF) y la viabilidad del ‘salvamento’ previsto en el artículo 68 de la ley 715 de 2001.”.

-**Componente Financiero:** “(...) pese a los esfuerzos realizados por **Coomeva EPS**. durante la medida de vigilancia especial que se ven reflejados en el cumplimiento a marzo de 2021 de la meta de los indicadores de gasto administrativo, endeudamiento financiero, porcentaje de giro directo de recursos del régimen contributivo, conciliación de glosas, la EPS mantiene condiciones operacionales de pérdidas acumuladas y financieras con insuficiencia del patrimonio adecuado, bajo índice de solvencia, deficiente capacidad de pago e

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

**incumplimiento de los indicadores de permanencia, así como, altas sumas de dinero embargados; elementos que subyacen las debilidades en pagos oportunos de las cuentas por pagar, por lo que se hace necesario evaluar si la entidad vigilada puede desarrollar adecuadamente su objeto social.**

-**Componente jurídico:** “(...) toma especial relevancia la situación evidenciada en cuanto a los embargos materializados de que han sido objeto **Coomeva EPS**, en los procesos de ejecución en su contra, los cuales ponen en riesgo la sostenibilidad de la entidad y la consecuente prestación del servicio de salud a sus usuarios. Colocando en peligro los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y a los demás actores involucrados con su operación, como lo son, los prestadores de servicios de salud y sus proveedores.”. (subrayas y negritas fuera de texto)

Que, consecuentemente con lo anterior, la recomendación contenida en el concepto técnico de la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales, en el citado comité, fue la siguiente:

“La evaluación de la medida de vigilancia especial en los últimos 4 años y 5 meses indica que **Coomeva EPS** a pesar de los avances en el cumplimiento de la meta de los indicadores de gasto administrativo, endeudamiento financiero, porcentaje de giro directo de recursos régimen contributivo, conciliación de glosas, mantiene condiciones operacionales de pérdidas acumuladas y financieras con insuficiencia de patrimonio adecuado, bajo índice de solvencia, deficiente capacidad de pago e incumplimiento de los indicadores de permanencia, alta suma de dineros embargados; elementos que subyacen a las debilidades en pagos oportunos de las cuentas por pagar, al suministro de medicamentos, bajan cobertura de red en los tres niveles de complejidad así como deficiencias en el modelo de atención en salud reflejadas en los indicadores de efectividad y gestión del riesgo que no garantizan la prestación de servicios para sus afiliados, condiciones que ponen en riesgo la misma sostenibilidad de la entidad y la consecuente prestación del servicio a sus usuarios.

Los resultados obtenidos hasta la fecha no son suficientes para mitigar los riesgos operacionales identificados y se concluye que la entidad no ha logrado enervar los hallazgos que dieron origen a la medida preventiva de vigilancia especial, evidenciando un deterioro frente a la situación al inicio de la medida, generando un riesgo en la prestación de servicio de salud de la población afiliada y a su vez, comprometiendo el principio de negocio en marcha.

Es necesario la designación de Contralor con funciones de Revisor Fiscal para el seguimiento a **Coomeva EPS** debido a que no se cuenta con información certificada en aspectos a los cuales se les realiza análisis y monitoreo a los componentes financiero, técnico científico y jurídico.

Teniendo en cuenta la información reportada por las diferentes delegadas de la SNS, la Revisoría Fiscal de la EPS y la propia **Coomeva EPS**, se evidencian hallazgos que ameritan el endurecimiento de la actual medida de vigilancia especial, para garantizar la adecuada atención a sus afiliados y un adecuado flujo de recursos a la red de IPS y proveedores que tiene la EPS lo que traería como consecuencia un adecuado y oportuno servicios para todos sus usuarios. Así mismo, se protegerían los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

Que, de conformidad a lo anterior, y al corroborarse la ocurrencia de las causales previstas en el artículo 114 del EOSF para proceder a la toma de posesión de la entidad, puntualmente, con fundamento en las causales previstas en los literales: a) “Cuando haya suspendido el pago de sus obligaciones”, d) “Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria debidamente expedidas” y e) “Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley”, el Superintendente Nacional de Salud mediante la Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021, ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada por el término de dos (2) meses, designó como Agente Especial al doctor Felipe Negret Mosquera, y a la firma Baker Tilly Colombia Ltda. como firma contralora para la toma de posesión.

Que, dentro del informe inicial de diagnóstico de la entidad<sup>3</sup> el agente especial advirtió las siguientes situaciones:

<sup>3</sup> Radicado No. 20229300400098342 del 18 de enero de 2022.

Continuación de la resolución, “Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.

### “1. Estado de la compañía al inicio de la toma de posesión:

Tal y como pude informarlo en el reporte preliminar allegado a la entidad, el estado de la compañía, en términos generales, era el siguiente

#### a. Impuestos, Gravámenes y tasas

Al 30 de abril de 2021, Coomeva EPS S.A, presentaba obligaciones por concepto de impuestos gravámenes y tasas por la suma de \$373.054.000, distribuido así:

(Cifras expresadas en miles de pesos)

Impuestos, Gravámenes y Tasas	Marzo	Abril	Variación
<b>IMPUESTOS SOBRE LAS VENTAS POR PAGAR</b>	<b>27,113</b>	<b>54,989</b>	<b>27,876</b>
Venta de Servicios	27,113	54,989	27,876
<b>OTROS IMPUESTOS</b>	<b>299,881</b>	<b>318,065</b>	<b>18,184</b>
Otros Impuestos Nacionales	295,426	295,426	0
Industria y Comercio	3,743	19,412	15,669
De Avisos y Tableros	561	2,911	2,350
De Sobre Tasa Bomberil	151	316	165
<b>TOTAL</b>	<b>326,994</b>	<b>373,054</b>	<b>46,060</b>

Fuente Contabilidad COOMEVA E.P.S. S.A

#### b. Beneficios a los empleados

Los beneficios a los empleados al 30 de abril de 2021 ascendían a la suma de \$11.872.371.000, distribuidos así:

Beneficios a los Empleados	Marzo	Abril	Variación
Nomina por Pagar	-	4,407,817	4,407,817
Liquidaciones Por Pagar	28,456	11,568	-16,888
Cesantías	1,254,715	1,654,731	400,016
Intereses sobre cesantías	37,385	65,634	28,249
Prima de Servicios	1,283,450	1,700,053	416,603
Vacaciones	3,866,567	3,923,354	56,787
Beneficios Definidos	109,213	109,213	0
<b>TOTAL</b>	<b>6,579,786</b>	<b>11,872,371</b>	<b>5,292,585</b>

Al 30 de abril de 2021, Coomeva EPS S.A adeudaba a los empleados salarios por los meses de marzo y abril de 2021.

#### c. Compensación

Frente al tema de compensación, es importante precisar que como consecuencia de las medidas de embargo que pesaban sobre las cuentas maestras, no había sido posible continuar con los procesos semanales de compensación frenando los recursos del ingreso de la EPS. En promedio a la cuenta maestra de recaudo ingresaban mensualmente \$95.000 millones de pesos; el valor promedio mensual por UPC era de \$137.000 mil millones, de los cuales \$23.000 correspondían a régimen subsidiado y \$114.000 millones a régimen contributivo.

Continuación de la resolución, “Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.

**d. Medidas cautelares producto de los procesos ejecutivos y de cobro coactivo iniciados en contra de la entidad.**

A continuación, se describen las medidas cautelares producto de los procesos ejecutivos y cobros iniciados en contra de Coomeva EPS:

(...)

(...)”

Bloqueos y depósitos judiciales

Tipo de Medida	Valor
Títulos Banco Agrario	\$ 102.406.930.493,39
Bloqueo cuenta Adres	\$ 29.910.605.100
Total	\$ 132.317.535.660,39

(...)”

Que, en sesión del Comité de Medidas Especiales del 15 de julio de 2021, se recomendó al Superintendente Nacional de Salud prorrogar la medida de toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de **Coomeva EPS**, por el término de dos (2) meses. Así mismo, el doctor Felipe Negret Mosquera, en calidad de Agente Especial, mediante oficio No. 11659 del 13 de julio de 2021 y radicado ante la Superintendencia Nacional de Salud bajo el número 202182321955292 del 22 de julio de 2021, solicitó prórroga de la de toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de **Coomeva EPS**, precisando que:

“(…) [H]emos concentrado nuestros esfuerzos en primera medida, en desplegar las acciones necesarias que permitan garantizar el derecho a la vida y el acceso al servicio a la salud de todos los usuarios de la EPS. Igualmente, en adelantar gestiones que restablezcan la confianza de la red de prestadores, buscando superar, como es de su conocimiento las dificultades que han impedido que la medida de “Toma de posesión”, ordenada se materialice completamente, específicamente en lo que refiere al levantamiento de embargos, devolución de depósitos judiciales y en general la inaplicación de medidas cautelares, las cuales hoy son las que realmente generan un riesgo inminente para la intervenida y serán decisivas para determinar el concepto de viabilidad de la EPS.

Igualmente nos encontramos desarrollando el análisis integral de la EPS, en cada uno de sus frentes de operación, los cuales una vez articulados, permitirán cumplir el objetivo de la medida adoptada, es así que, considerando las dimensiones del negocio, los pasos ya dados, y sus múltiples frentes de operación y la obligación que recae en el Agente Especial al debido cumplimiento de los efectos de la toma de posesión, los cuales serán determinantes al momento de emitir el informe final, son las razones que sustentan con todo respeto la necesidad de solicitar la prórroga de la medida en los términos establecidos en el artículo 9.1.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010”. (Subraya dentro del texto original)

Que, de conformidad con lo anterior, el Superintendente Nacional de Salud mediante, mediante Resolución 202151000125056 del 27 de julio de 2021 ordenó prorrogar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios ordenada mediante Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021 a **Coomeva EPS**, por el término de dos (2) meses, es decir, hasta el 27 de septiembre de 2021.

Que, durante el mismo año, el Gobierno Nacional decidió mediante Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021 modificar la estructura de la Superintendencia Nacional, y derogar el Decreto 2462 de 2013 modificado por el Decreto 1765 de 2019.

Que, el numeral 7º del artículo 7º del Decreto 1080 de 2021, estableció como una de las funciones del Despacho Superintendente Nacional de Salud, además de las señaladas por la Constitución Política y la ley, la de, “Ordenar la toma de posesión, los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar y otras medidas especiales a las entidades promotoras de salud, las

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

entidades adaptadas, los prestadores de servicios de salud de cualquier naturaleza, y monopolios rentísticos cedidos al sector salud no asignados a otra Entidad, así como intervenir técnica y administrativamente a las secretarías de departamentales, distritales y municipales de salud o las entidades que hagan sus veces”.

Que en el concepto técnico de seguimiento a la medida de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios ordenada mediante Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021, presentado por la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud al Comité de Medidas Especiales en sesión del 20 de septiembre de 2021, se concluyó:

“(…)

- i) “A 31 de julio de 2021, **Coomeva EPS** presenta un nivel de endeudamiento de 1,56 veces el valor de los activos, un capital de trabajo negativo de -\$801 mil millones, un índice de solvencia de -\$486 mil millones, pérdidas acumuladas por -\$81 mil millones, un déficit de patrimonio de -\$743 mil millones y una siniestralidad total de 100,61%. Los anteriores indicadores comprometen la hipótesis de negocio en marcha.”
- ii) **Coomeva EPS.** a partir del año 2016 y hasta el año 2020 ha dado cumplimiento a la recuperación del déficit de capital mínimo en los porcentajes definidos en el artículo 2.5.2.1.12 del Decreto 780 de 2016 y en el plan de ajuste financiero autorizado. Sin embargo, para el corte de julio de 2021 se registra un déficit de \$330.559 millones presentando una brecha de \$57.067 millones.
- iii) La EPS desde el inicio de aplicación del plan de ajuste (2018) y hasta el periodo de noviembre de 2020 ha dado cumplimiento a la disminución progresiva del defecto de patrimonio adecuado; sin embargo, para el cierre de la vigencia 2020 y hasta el periodo de julio de 2021 no ha dado cumplimiento a este indicador, registrando un aumento del defecto entre esos dos periodos de \$114.336 millones.
- iv) **Coomeva EPS** desde la vigencia 2015 hasta el periodo de julio de 2021 no ha constituido inversiones que le permiten dar cumplimiento al indicador de régimen de inversiones que respaldan las reservas técnicas, presentando un riesgo en la liquidez y recuperación de cartera para los prestadores de servicios de salud con los que tiene obligaciones.
- v) La entidad vigilada incumple con la metodología de cálculo de reservas técnicas, dado que no presenta en la nota técnica el sustento de manera clara, razonable y completo, y no es posible validar los resultados reportados, dada la falta de calidad reportada en las bases de datos, sin ser coherente a su vez con lo informado por la entidad en otros reportes realizados a esta Superintendencia.
- vi) **Coomeva EPS.** no ha generado soluciones de fondo respecto de los procesos judiciales que cuentan con suspensión transitoria, como efecto de la medida de toma de posesión de la Superintendencia Nacional de Salud. Por lo anterior, de no existir medidas administrativas que suspendan los procesos ejecutivos y coactivos, mientras se dan soluciones de fondo, la EPS se verá inmersa en bloqueo permanente de recursos, restringiendo su operación.
- vii) La EPS no ha implementado de manera efectiva mecanismos que permitan garantizar el control y gestión sobre los recursos que percibe del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, los cuales continúan afectados por medida cautelar de embargo, afectando el flujo de recursos de la red de prestadores y proveedores de servicios en salud y en consecuencia incumplimiento de la garantía de la prestación de servicios de salud a la población afiliada en términos de accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad.
- viii) La EPS estima recuperar el 58% del total de su cartera NO PBS como parte del financiamiento de su plan de fortalecimiento institucional. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento de las glosas, se estima que este valor se reduciría en un 46%, por lo cual, de continuar con los procesos actuales, se presentaría un desfinanciamiento en el plan propuesto.
- ix) En el Plan de Fortalecimiento Institucional no se incluyeron pasivos por \$51 mil millones. Adicionalmente, se estiman menores valores de recaudo a los proyectados por \$133 mil millones, por lo cual se requiere un ajuste de las fuentes de financiamiento proyectadas.
- x) **Coomeva EPS** en sus acciones de mejora no arrojó los resultados esperados para subsanar las debilidades en los procesos de gestión de riesgo, capacidad de red, gestión de la experiencia, gestión farmacéutica y gestión de PQRD, generando el incumplimiento en indicadores directamente relacionados con estos procesos.
- xi) La EPS presenta debilidades en la gestión de la Ruta Integral de Atención en Salud (RIAS)

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

para el grupo de riesgo materno perinatal, guías de atención a pacientes con alto riesgo obstétrico y guías de atención a gestantes con Covid-19, programas de planificación familiar, seguimiento a gestantes menores de edad y con otros factores relacionados con alto riesgo obstétrico (ARO), análisis de riesgo psicosocial, especialmente en la población de gestantes menores de edad, baja escolaridad, condiciones de pobreza, teniendo en cuenta que dichos factores se asocian con alto riesgo obstétrico.

xii) Para el año 2021 la EPS ha presentado incumplimiento reiterado en las acciones necesarias para lograr ampliar la captación temprana de gestantes y para ampliar la cobertura en programas de detección temprana del cáncer de cuello uterino presentando porcentajes bajos en la toma de citología cervicouterina y baja oportunidad para acceder a la colposcopia. Estos indicadores son considerados estratégicos dentro de un modelo de salud y su desviación evidencia las debilidades que aún posee la entidad para direccionar un modelo de gestión del riesgo que garantice servicios de salud oportunos, eficaces y de calidad que se reflejen en la mejoría de las condiciones de salud de las gestantes y el recién nacido.

xiii) **Coomeva EPS** posee debilidades en la implementación de acciones de detección temprana y protección específica para la reducción de riesgos de las gestantes y pacientes crónicos al reportar la desviación de los indicadores de: pérdida de función renal; porcentaje de gestantes con captación temprana al control prenatal; porcentaje de mujeres con citología cervicouterina anormal que cumplen el estándar de 30 días para la toma de colposcopia; porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina; porcentaje de pacientes diabéticos controlados; porcentaje de tamización para virus de inmunodeficiencia humana (VIH) en gestantes.

(...)

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, recomendó:

“La evaluación de la medida de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios indica que **Coomeva EPS.**, mantiene condiciones operacionales de pérdidas acumuladas y financieras con incumplimiento de los indicadores de permanencia, alta sumas de dinero afectadas por los embargos y depósitos judiciales pendientes de recuperar; elementos que subyacen a las debilidades en pago oportuno de sus obligaciones, al suministro de medicamentos, baja cobertura de red en los tres niveles de complejidad, así como deficiencias en el modelo de atención en salud, reflejadas en los indicadores de efectividad y gestión del riesgo que no garantizan la prestación de servicios para sus afiliados, condiciones que ponen en riesgo la sostenibilidad de la entidad y la consecuente prestación del servicio de salud a sus usuarios. Los resultados obtenidos hasta la fecha no son suficientes para mitigar los riesgos operacionales identificados y se concluye que la entidad no ha logrado enervar los hallazgos que dieron origen a la toma de posesión evidenciando un riesgo en la prestación de servicios de salud de la población afiliada y a su vez, comprometiendo el principio de negocio en marcha. Teniendo en cuenta la información verificada y analizada por la Superintendencia Nacional de Salud se evidencia la necesidad de ordenar la intervención forzosa administrativa para administrar por el término de un (1) año para garantizar la adecuada atención de sus afiliados, el cumplimiento de sus obligaciones y el adecuado flujo de recursos a la red de prestadores y proveedores de la entidad. Así mismo, se recomienda la continuidad del doctor Felipe Negret Mosquera como Interventor y la firma Baker Tilly Colombia Ltda. como Contralor para la medida a ordenarse.”

Que, adicional a lo anteriormente referido, el doctor Felipe Negret Mosquera, en calidad de Agente Especial Interventor presentó informe de gestión, radicado con número 202182302885942 del 15 de septiembre de 2021, exponiendo, entre otros asuntos, lo siguiente:

“(…) 5. CONDICIONES DETERMINANTES PARA UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

#### **5.1 Implementación de medidas administrativas.**

Si bien es cierto, conforme a lo dispuesto en resoluciones 6045 del 27 de mayo de 2021 y 202151000125056 del 27 de julio de 2021, tanto los despachos judiciales, entidades pagadoras y demás terceros intervinientes, se han visto obligados a suspender los procesos judiciales y órdenes de embargo que se hubiesen decretado en contra de **Coomeva EPS S.A.**, situación que desde el 27 de mayo de 2021, ha permitido que la EPS recupere parcialmente su flujo de caja y realice su proceso de compensación, recuperando confianza en afiliados y red de prestadores. Igualmente existe suspensión transitoria respecto de los

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

embargos ordenados en el proceso ejecutivo acumulado de radicación No 2018-00175, adelantada en el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Barranquilla, efecto de la medida cautelar ordenada dentro del trámite de revisión de tutela, según auto del 30 de julio de 2021, expediente (T8.255.231). Sin embargo, es claro que a la fecha **Coomeva EPS**, no ha generado soluciones de fondo (Pago - acuerdos de pago - Transacciones y demás), respecto de los procesos judiciales en los cuales se han ordenado los embargos a las cuentas de la entidad y su suspensión es transitoria efecto de la medida de toma de posesión ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud. Por lo anterior es claro que de no existir medidas administrativas que suspendan los procesos ejecutivos y coactivos, mientras se realizan las gestiones internas que solucionen de fondo la problemática de pagos, la EPS se va a ver inmersa en un bloqueo permanente de recursos, lo que no va [a] permitir que se realice una normal operación, situación que directamente se verá reflejada en calidad de servicio y percepción de todos los usuarios y red de prestadores. (subrayado fuera de texto) Es claro entonces que cualquier plan de recuperación o estrategia de salvamento que se inicie para Coomeva EPS S.A, deberá estar respaldada administrativamente (...).”.

Que, debido a las circunstancias administrativas negativas en que se encontraba **Coomeva EPS**, desde antes de la adopción de la medida de vigilancia especial del 4 de noviembre de 2016, producto de las acciones y omisiones de sus organismos de administración en la gestión del objeto social de la entidad, las cuales no se habían podido subsanar en su totalidad, y pese a los esfuerzos realizados durante la vigencia de la medida de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, el comité de medidas especiales de la Superintendencia Nacional de Salud en la sesión realizada el 20 de septiembre de 2021, recomendó la intervención forzosa administrativa para administrar, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud, la confianza pública en el sistema y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra la entidad vigilada.

Que, el Superintendente Nacional de Salud, mediante Resolución 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021, ordenó la intervención forzosa administrativa para administrar de **Coomeva EPS**, por el término de un (1) año, designando como INTERVENTOR al doctor Felipe Negret Mosquera, y a la a la firma BAKER TILLY COLOMBIA LTDA, como Contralor para el seguimiento a la medida de intervención forzosa administrativa para administrar, medida vigente actualmente.

## **II. CONCEPTOS TÉCNICOS DE SEGUIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD Y ACCIONES DEL AGENTE ESPECIAL INTERVENTOR**

### **A) CONCEPTO TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD**

Que, de acuerdo con la nueva estructura y funciones previstas en el Decreto 1080 de 2021, la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud 2021 remitió<sup>4</sup> a la Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas, concepto técnico de seguimiento a **Coomeva EPS**, conforme a lo previsto en el artículo 23 numeral 21 del mismo decreto, presentando el estado de la entidad vigilada a partir las acciones de inspección y vigilancia realizadas por esta dirección durante los períodos 2019-2020-2021. Respecto del componente en salud se concluyó:

“[...]”

<sup>4</sup> Radicado 20223100000002013 del 18 de enero de 2022.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

## **1 COMPONENTE DE SALUD**

### **1.1 Gestión individual del riesgo en salud**

- El descenso en 2020 de las coberturas de las acciones de protección específica y detección temprana de las condiciones materno-perinatales, afectó la gestión del riesgo en la población gestante, así como para el feto y el recién nacido, al no poder identificar de manera anticipada los riesgos y que permitiesen realizar intervenciones oportunas para minimizar la ocurrencia de complicaciones como el bajo peso al nacer, sífilis congénita, o desenlaces como la mortalidad materna y la infantil, los que presentaron tendencia ascendente en el último año.
- Se evidencia un riesgo en cuanto al no diagnóstico oportuno de patologías crónicas como cáncer de cuello uterino y cáncer de mama, esto debido a las bajas coberturas en las actividades de detección temprana como: la citología cérvico-uterina (67,0%), la colposcopia (7,18%) y la mamografía (48,73%).
- Teniendo en cuenta las bajas coberturas de consultas para planificación familiar (66,61%) y de suministro de métodos de planificación (49,48%), al considerar que la entidad cuenta con un 52,72% de mujeres en edad fértil, se genera una alerta de riesgo que puede conllevar a una inadecuada planificación de embarazos, como lo son los embarazos no deseados, embarazo adolescente, morbilidad materna extrema, mortalidad materna, enfermedades transmisibles, entre otros.

### **1.2 Gestión de la atención en salud**

- Se genera una alerta para llevar a cabo el análisis de la gestión de la atención en salud, dado que la información del tiempo promedio de espera para la autorización de cirugía de revascularización miocárdica registró reporte con valor “0” días entre el segundo semestre de 2019 y primer semestre de 2020, y carece de información para el primer y segundo semestre de 2018, primer semestre de 2019 y segundo semestre de 2020.
- Durante el segundo semestre de 2020, todos los indicadores de experiencia de la atención presentaron incremento, siendo el tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general el que superó el tiempo establecido por establecido por la norma, lo que genera una alerta de riesgo que puede generar barreras de acceso y deterioro de la calidad de vida de sus afiliados.

### **1.3 Materialización del riesgo en salud**

- **COOMEVA EPS** expone fallas relacionadas con la operatividad, disponibilidad y suficiencia de la red de servicios; afectando la capacidad de atención y detección temprana de las enfermedades, aumentando la severidad de estas y la congestión de los servicios de urgencias, evidenciando falta de disponibilidad de prestadores que permitan garantizar los servicios de salud a los usuarios; fallas además soportadas en los reclamos interpuestos por “restricción en el acceso a los servicios de salud”.

### **1.4 Acciones de inspección y vigilancia 2019, 2020 y 2021**

[La v]isita realizada en agosto del 2019, cuyo fin era realizar la verificación in situ a **COOMEVA EPS**, del cumplimiento de la Garantía de la atención de sus afiliados en el primer semestre de 2019, donde se observa lo siguiente:

- No prestó los servicios de salud con oportunidad, accesibilidad, continuidad e integralidad a sus usuarios.
- No contaba con contratos para la dispensación de medicamentos, afectando la continuidad de los tratamientos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó traslado de este informe a la Delegada de Procesos Administrativos para apertura de investigación y fines pertinentes. Con NURC 3-2020-18706

Para las auditorías de la Sentencia T-760 durante el 2019, 2020 y 2021 **COOMEVA EPS** no cumplió con las obligaciones para asegurar la oportunidad de la atención, de igual forma, denotando un alto riesgo en salud de la población afiliada al no contar con el acceso y oportunidad a los servicios de salud que requieren los afiliados, tales como:

- COOMEVA EPS** presentó inoportunidad en la prestación de servicios.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

- COOMEVA EPS** presentó inoportunidad en la prestación de servicios de salud bajo la sujeción del principio de integralidad, evidenciado en casos que superan los estándares normativos como: procedimientos, medicamentos y laboratorios.
- COOMEVA EPS**, present[ó] inoportunidad al evidenciar que el transporte y/o manutención fueron suministrados de acuerdo con las fechas registradas por el vigilado posterior a la prestación de los servicios de salud autorizados.
- COOMEVA EPS**, present[ó] inoportunidad en la prestación de servicios de salud de alto costo y enfermedades catastróficas.
- COOMEVA EPS**, present[ó] inoportunidad en la prestación de servicios de salud incluidos en el plan de beneficios que requiere la población menor de edad.
- COOMEVA EPS**, reportó información que evidencia negación de afiliación y negación de traslado entre EAPB, por el hecho de que dentro de su grupo familiar existe una persona (su hijo, un niño) que padece una enfermedad catastrófica.
- COOMEVA EPS**, presentó inoportunidad en la prestación de servicios ordenados por fallo de tutela.
- COOMEVA EPS**, no reportó información (NR, ED) en los criterios 1, 4, 5, 6, 7, 8 y 11.

Debido a los incumplimientos para la vigencia 2019 se remitió a la Delegada de Procesos Administrativos (antes), por no reporte oportuno de información solicitada por medio de radicado número 202041400179563.

Para la vigencia 2020, se radic[ó] él envío del informe final a la EPS con número 202141300859111 el 08 junio de 2021, de igual forma se realizó traslado para la Delegada para Investigaciones Administrativas (actual) por medio de radicado con número 202141300103693 del 28 de julio de 2021.

### **1.5 Análisis del auto reporte de red**

Verificado el auto reporte de la información concerniente a la red de prestadores de servicios de salud, por parte de **COOMEVA EPS** en los tres (3) periodos analizados, se puede observar lo siguiente:

- Servicios trazadores de baja complejidad: COOMEVA EPS**, no garantizó en un 100%, la cobertura en la prestación de los servicios de baja complejidad, para ninguno de los periodos analizados.
- Servicios trazadores de alta complejidad: COOMEVA EPS**, no garantizó en un 100% la prestación de los servicios de UCI Adultos, pediátrica y neonatal, así como los servicios para la atención de los afiliados con patología de cáncer, IRC, VIH y hemofilia durante las vigencias objeto del análisis, con lo cual pone en riesgo a la población con patologías de alto costo.
- Servicios trazadores de media complejidad: COOMEVA EPS**, no garantizó en un 100% la prestación de los servicios de pediatría, cirugía general, medicina interna, ginecobstetricia y obstetricia hospitalaria a sus afiliados durante las vigencias analizadas por lo cual pone en riesgo a la población gestante y menores de edad que son sujetos de especial protección constitucional.

Es de resaltar que, para los cuatro periodos que comprenden el año 2020, así como para el primer trimestre de 2021 **COOMEVA EPS**, no reportó información del auto reporte de red para los servicios trazadores de baja, mediana y alta complejidad.

### **1.6 Habilitación redes integrales de prestadores de servicios de salud - RIPSS Resolución 1441 de 2016**

Frente a la habilitación de las redes Integrales de Prestadores de Servicios de salud, una vez verificada la totalidad de la información aportada por **COOMEVA EPS** a través de los requerimientos de información complementaria realizados se emite el siguiente concepto técnico:

**Concepto:** De acuerdo con los tres Conceptos Técnicos de Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud-RIPSS de **COOMEVA EPS** en el departamento de Cundinamarca, presenta Red no habilitada a la fecha, con tres verificaciones, que para los tres casos no cumplieron los estándares y criterios definidos en la Resolución 1441 de 2016, por lo que tiene concepto de no

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

habilitación.

**Relación Traslado a Procesos:**

**1 traslado:** Memorando 3-2020-2278 del 18/02/2020, alcance: 3-2020-13840

**2 traslado:** Memorando 3- 2020-9894 del 20/07/2020

**3 traslado:** Memorando 202141300088883 del 24/06/2021

**1.7 Seguimiento a usuarios COVID-19 positivo reportados en aplicativo SegCovid**

El porcentaje de seguimientos a casos confirmados de la Entidad, de acuerdo con lo reportado en la plataforma SegCovid, desde marzo a diciembre de 2021 ha estado en promedio en el 51%, y a corte del 1 de diciembre de 2021 tienen 19454 casos confirmados, de los cuales 9.921 casos equivalentes al 51% registran seguimiento, lo que indican un porcentaje de seguimientos a casos confirmados inadecuado toda vez que es menor al 80%.

**1.8 Seguimiento programa PRASS**

En el departamento de Cundinamarca se llevó a cabo mesa de trabajo durante los días comprendidos ente el 8 al 11 de junio de 2021, frente a la implementación del programa PRASS identificando las siguientes alertas:

**Alerta Nº 1:** La EAPB no ha adoptado los protocolos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Salud y protección Social para la operación de la estrategia de rastreo de contactos de sus afiliados determinados como casos positivos, probables o sospechosos, en todo el territorio nacional, utilizando las guías y herramientas informáticas establecidas en el sistema SegCovid19.

**Alerta Nº 2:** La entidad no evidenci[ó] los soportes oficiales de los mecanismos establecidos para la atención en salud individual y su registro, que garantizan la evaluación del riesgo clínico y clasificación de severidad.

**Alerta Nº 3:** La entidad no presentó la metodología a través de la cual la EPS realiza el seguimiento a los casos que se encuentran en aislamiento, el seguimiento a la evolución del estado de salud, seguimiento al cumplimiento de la atención y la formulación de la incapacidad por enfermedad general a sus afiliados cotizantes, que tengan diagnóstico positivo y que sean sintomáticos; factor que no permite identificar cómo **COOMEVA EPS** realiza seguimiento a las medidas de aislamiento de los casos confirmados, sospechosos y probables, implementando estrategias para ello, en los tiempos y frecuencias establecidos en los manuales, lineamientos y demás actos administrativos que expida el Ministerio de Salud y protección Social, según la clasificación de riesgo epidemiológico que arroje el aplicativo SegCovid19.

**Alerta Nº 4:** La entidad no garantiz[ó] la continuidad a los mecanismos establecidos para la atención en salud individual y su registro, afectando el seguimiento y el respectivo cierre cuando se cumpla el periodo de aislamiento sin evidencia de signos y síntomas.

**Alerta Nº 5:** La entidad no d[io] cumplimiento a los planes de mejoramiento PRASS solicitados por la Secretaría de Salud correspondiente, precisando el estado, avance y cumplimiento de las acciones propuestas en dichos planes (correos electrónicos, actas de mesas de trabajo, entre otros)

**1.9 Seguimiento al alistamiento y operación al plan nacional de vacunación COVID-19**

Se realizó segunda visita inspectiva correspondiente al segundo ciclo de seguimiento de la implementación en el departamento de Cundinamarca los días comprendidos ente el 8 al 11 de junio de 2021, presentando lo siguiente:

**Alertas reiteradas Ciclo I**

**Alerta Nº 1: COOMEVA EPS,** no present[ó] el proceso de cruce de listados entregados por el MSPS y las bases de la EPS-S.

**Alerta Nº 2: COOMEVA EPS,** no present[ó] seguimiento a la capacitación en vacunación contra COVID-19 del talento humano de su red de prestadores, indica que de acuerdo con el cronograma esta iniciará a partir del 22 de junio de 2021.

**Alertas Ciclo II**

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

**Alerta Nº 3:** No se [estableció] que **COOMEVA EPS**, haga seguimiento al agendamiento realizado por las IPS vacunadoras, al no presentar soportes de la gestión realizada sobre las IPS que no remitieron el agendamiento diario.

**Alerta Nº 4:** No se [estableció] que **COOMEVA EPS** haga seguimiento al agendamiento realizado por las IPS vacunadoras al no presentar soportes de la gestión realizada sobre las IPS que no remitieron el agendamiento diario.

**Alerta Nº 5:** La EPS no presenta soporte de la validación de la Red Prestadora publicada por el MSPS frente a la identificada por la EPS.

**Alerta Nº 6:** La EPS no [presentó] soporte del resultado de la concertación previa con la entidad territorial (actas, correos electrónicos, circular, entre otros).

**Alerta Nº 7:** Con la gestión frente a los prestadores que no realizan el cargue oportuno en el aplicativo PAIWEB, la EPS indica que en reunión con la entidad territorial se estableció que la información se centralizaría desde el departamento, por lo cual la EPS no realiza esta actividad; no obstante, no se pudo evidenciar que la [entidad territorial] entregara esta directriz.

**Alerta Nº 8:** La EPS manifiesta que por direccionamiento de la entidad territorial no realiza seguimiento a las IPS vacunadoras frente al proceso de búsqueda y demanda inducida de las personas que no han logrado contactar para el agendamiento o no cumplan con la cita programada; sin embargo, no presenta evidencia de lo anterior.

**Alerta Nº 9:** La EPS no [presentó] soportes de capacitación del talento humano a cargo de la ejecución de la Micro planificación, que evidencie estar capacitado.

**Alerta Nº 10:** La EPS no [presentó] soportes de validación de la factura del mes anterior en un plazo de cinco (5) días de sus IPS vacunadoras COVID-19.

**Alerta Nº 11:** La EPS no [presentó] soportes de Presentación al Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de las facturas que superan el proceso de validación, así como la devolución de las que presentan inconsistencias o errores (...) La EPS debe elaborar el Anexo 4 (cinco días hábiles).

**Alerta Nº 12:** La EPS no [presentó] soportes de ajustes de las facturas devueltas.

**Alerta Nº 13:** La EPS no [realizó] el balance entre el anticipo y los pagos realizados por la vacunación efectiva, para en tal caso informar al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres sobre las diferencias encontradas.

**Alerta Nº 14:** La EPS no [tenía] (...) certificado firmado por el representante legal de las actividades de verificación vacunación COVID-19.

Así mismo, la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, frente al componente financiero señaló:

“[...]”

## 2 COMPONENTE FINANCIERO

- El nivel de endeudamiento de la entidad se ha incrementado de forma considerable pasando de 1,4 veces en 2020 al 1,6 veces en 2021 sobre el valor del activo sin evidenciar estrategias para cumplir con las obligaciones derivadas por la prestación de servicios de salud.
- Los problemas de recuperabilidad de la cartera han reducido en cerca de una cuarta parte el valor de los activos controlados por la EPS y han incidido en la capacidad de la entidad para afrontar las obligaciones de corto, mediano y largo plazo.
- Se [evidenció] una concentración del saldo de las obligaciones por pagar de **COOMEVA EPS**, con edades iguales y superiores a 180 días y con una participación conjunta del 34% incumpliendo con el numeral 1 del artículo 2 de la resolución 20215100013230-6 de 2021 relacionado con el cumplimiento de pagos de las obligaciones pendientes con la red prestadora y proveedora de servicios y tecnologías en salud.
- Se [generó] alerta por el reporte del saldo de \$128.136 millones de cuentas por pagar que tiene **COOMEVA EPS**, con ella misma, de los cuales apenas \$125 millones corresponden a la línea de

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

negocio de la prestación y la diferencia pertenece a la línea de negocio del aseguramiento obligatorio. Así mismo, el 40% del pasivo total se concentra en 30 acreedores por valor de 700.352 millones, lo cual genera un alto riesgo de liquidez por la probabilidad de incumplimiento de las mencionadas obligaciones.

- Se [generó] alerta por la inconsistencia evidenciada en el traslado del saldo del resultado del ejercicio de la vigencia 2019 a los resultados acumulados de la vigencia 2020, debido a que la sumatoria de las cuentas del resultado acumulado y del resultado del ejercicio al cierre de 2019 es de -\$750.247 millones y el valor reportado por la EPS es de -\$742.062 millones. En este sentido, el valor trasladado a los resultados acumulados de la vigencia 2021 también queda subestimado.
- Las pérdidas del ejercicio registradas por **COOMEVA EPS** ascienden a -\$190.219 millones al 30 de noviembre de 2021, situación que afecta sustancialmente los indicadores financieros de la entidad, deteriora las condiciones financieras y de solvencia y reduce las posibilidades de proveer un aseguramiento eficiente en salud.
- Se [evidenció] una disminución de los ingresos del -5,8% y un incremento de los costos en un 3,4% entre 2020 y 2021, situación que explica el incremento de las pérdidas del ejercicio que se han registrado en lo corrido de 2021.
- A noviembre de 2021, **COOMEVA EPS** no ha cumplido las proyecciones de disminución de la siniestralidad establecidas en el Plan de Ajuste. Por el contrario, el indicador ha aumentado durante 2021 hasta el 119,18%; una tasa insostenible en el mediano y largo plazo que, 1) evidencia problemas operacionales en la entidad, 2) impacta directamente los resultados del ejercicio y 3) generan mayores riesgos de ineficiencias en la prestación de los servicios de salud a su población afiliada y en el pago oportuno a sus prestadores.
- A noviembre de 2021, el indicador de gasto administrativo de **COOMEVA EPS** [presentó] un déficit de 3,8 puntos porcentuales frente a las cifras proyectadas en el Plan de Ajuste. De igual modo, existe un alto riesgo de que la entidad incumpla, para el cierre de vigencia 2021, los límites de gasto administrativo definidos por la normatividad vigente.
- A noviembre de 2021, **COOMEVA EPS S.A.**, no [cumplió] con el porcentaje de recuperación del defecto de Capital Mínimo ni da cumplimiento a la disminución del defecto de Patrimonio Adecuado en el marco de lo establecido en la Resolución 011687 de 2018.
- A noviembre de 2021, **COOMEVA EPS** no constituyó inversiones computables que le permitan cumplir con los requerimientos financieros exigidos como respaldo de las reservas técnicas, lo que genera un riesgo de incumplimiento de este indicador al cierre de la vigencia 2021.
- La evaluación de la política de control de condiciones financieras [permitió] evidenciar que la entidad presenta una brecha amplia para dar cumplimiento de las condiciones financieras y un alto porcentaje de empleabilidad de ingresos operacionales para el cierre de esta brecha.
- En cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Circular Externa 004 de 2018, es preciso mencionar que **COOMEVA EPS** requiere desarrollar medidas de control orientadas a mitigar la exposición a los riesgos a los que se encuentra expuesta la entidad, sobre los cuales se observan señales de alerta respecto de sus niveles de exposición. Dichas medidas deben estar articuladas con el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión de Riesgo diseñado en la Entidad, el cual debe responder a lo establecido en la mencionada circular.
- Frente a la validación de los 3.158 acreedores reportados con corte a 31 de diciembre de 2020 de la Circular Conjunta 030 de 2013 y su contraste con el reporte del archivo FT021 - cronograma de conciliación y depuración, se evidenció un cumplimiento parcial de la instrucción segunda de la circular externa 011 de 2020, toda vez que COOMEVA. EPS-S únicamente reportó el cronograma del archivo FT021 para el primer semestre del 2021, e incluyó dentro del cronograma 1.015 acreedores y 2.143 acreedores no fueron contemplados dentro del mismo.
- De acuerdo con la información presentada en relación con el Avance en proceso de conciliación y depuración, se evidenció que **COOMEVA EPS** únicamente cumplió con el reporte del FT022 para junio de 2021, presentando un avance en un promedio del 74,40% con relación al valor reportado en la Circular Conjunta 030 de 2013 con saldo a corte 31 de diciembre de 2020, sin embargo, se evidenciaron diferencias significativas entre los valores pendientes, conciliados y el saldo de la Circular, por lo que presuntamente incumple la instrucción décima de la Circular Externa 011 de 2020, toda vez que, no se evidencian procesos permanentes de gestión administrativa para depurar las cuentas por pagar en los estados financieros y demás reportes contables, de tal forma que estos sean confiables y razonables.

Continuación de la resolución, “Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.

- La Superintendencia Nacional de Salud en el marco de sus funciones de inspección y vigilancia frente a la garantía del flujo de los recursos del SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, [realizó] el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de pago de acuerdos conciliatorios y a los adquiridos en la ejecución de mesas de flujo de recursos, por los cuales se ha dado traslado a la Delegada de Investigaciones Administrativas a través de los radicados 3-2020-14279,202141100089103, 202144400022593 y 202144400023433.”

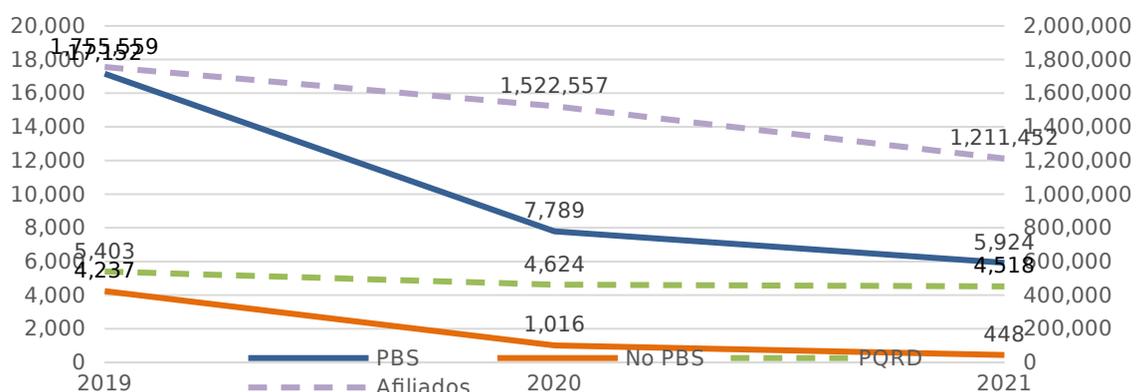
## B) CONCEPTO TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN DE MEDIDAS ESPECIALES PARA ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD Y ENTIDADES ADAPTADAS

Que, la Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas de la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, de acuerdo con la competencia prevista en el artículo 24 numeral 9 del Decreto 1080 de 2021, y en ejercicio del seguimiento y monitoreo a la medida de intervención forzosa administrativa ordenada a **Coomeva EPS**, emitió concepto técnico evaluando los componentes técnico científico, financiero y jurídico, evidenciando incumplimientos a partir de las acciones de control (con corte noviembre 2021), así:

[...]

### “CONCLUSIONES

1. **Coomeva EPS**, no garantiza a sus afiliados el acceso a servicios y tecnologías en salud, evidenciado en que los principales motivos específicos de PQRD se relacionan con el acceso a servicios de medicina especializada, entrega de medicamentos NO PBS, medicamento PBS, demora de la autorización de exámenes de laboratorio o diagnóstico y no reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas de licencia de enfermedad general.

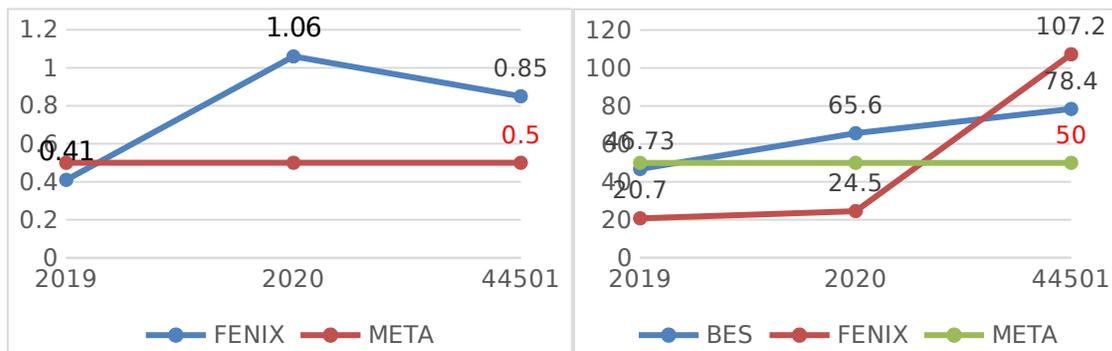


Fuente: Informe de gestión 2019- noviembre 2021 - Delegada Protección al Usuario e informes de la firma contralora corte noviembre 2021

2. **Coomeva EPS** presenta deficiencias en la implementación de la RIA Materno Perinatal en departamentos que tiene gran concentración de población como Valle, Antioquia y Santander, presentando ingresos tardíos al control prenatal, mujeres con diagnóstico de sífilis gestacional, lo que ha desencadenado mortalidades maternas evitables y un incremento de casos de sífilis congénita.

### Razón de mortalidad materna 2019- 2021 y Comportamiento tasa incidencia de Sífilis Congénita 2019-2021

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1."



Fuente: Reporte aplicativo Fénix Coomeva 2019 - informe gestión trimestral medida de intervención-agente especial Coomeva EPS (noviembre 2021) - BES 48 (28 noviembre al 4 de diciembre/21)  
\*BES: Boletín epidemiológico semanal

3. La EPS no ha logrado establecer estrategias para ampliar la cobertura en el programa de detección temprana del cáncer de cérvix y de mama durante las vigencias 2019, 2020 y lo corrido del 2021, lo anterior teniendo en cuenta las bajas coberturas en la toma de citología cervicouterina y la tamización bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años.

4. **Coomeva EPS** presenta debilidades en la implementación, cobertura y gestión en los programas de Protección Específica y Detención Temprana, hecho que se evidencia en los resultados de los indicadores correspondientes al seguimiento de las acciones de gestión del riesgo para el control de patologías de riesgo cardiovascular y precursoras de la enfermedad renal crónica.

5. **Coomeva EPS**, no ha mostrado un avance que permita evidenciar progresos en la prestación de servicios con mejores condiciones de acceso, oportunidad, continuidad e integralidad a los servicios de salud que demanda su población afiliada.

6. Al 30 de noviembre de 2021, **Coomeva EPS**, incumple con el indicador de Capital Mínimo, registrando una brecha de \$61.293 millones. De igual forma, presenta incumplimiento del indicador de Patrimonio adecuado, con una brecha de -204.230 millones. Los anteriores resultados se presentan en la actual vigencia como efecto de las pérdidas del ejercicio reportadas por la entidad y el deterioro de su situación financiera.

7. **Coomeva EPS** no ha materializado el plan de fortalecimiento institucional definido por la entidad para subsanar, de forma estructural, su crisis financiera. Así mismo, la entidad no cuenta con las condiciones requeridas para que el mismo sea implementado bajo las condiciones planteadas.

8. La entidad presenta un deterioro significativo en su situación financiera, presentando una pérdida del ejercicio por \$190.219 millones, la cual equivale a 4,78 veces la pérdida obtenida con corte al 31 de diciembre de 2021.

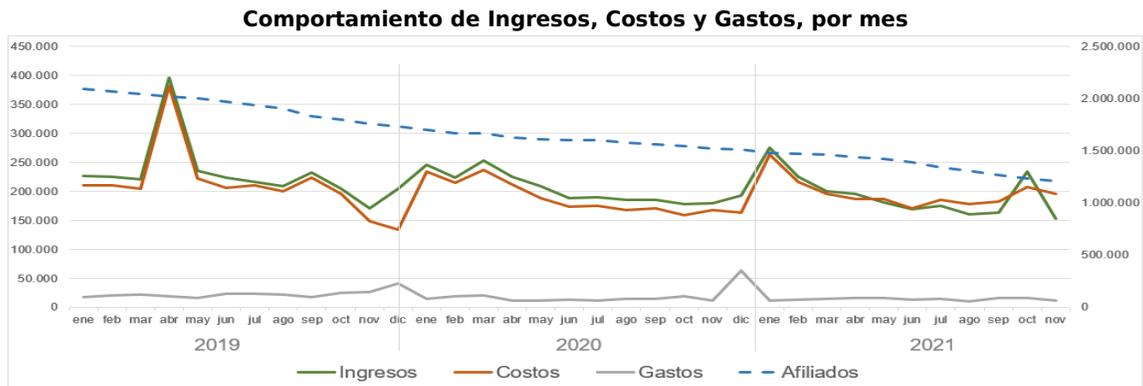


Fuente: Formatos FT001 reportados por la entidad y BDUA corte noviembre 2021

9. Presenta una disminución acelerada de sus afiliados, equivalente al 20% en los 11 meses de 2021 (corte a noviembre 2021), lo cual se refleja en menores ingresos por UPC, costos sostenidos para la atención de sus usuarios y, por tanto, mayores pérdidas esperadas en los

Continuación de la resolución, “Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.

siguientes periodos, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la entidad y la prestación efectiva de servicios de salud



Fuente: Formatos FT001 reportados por la entidad y BDUA corte noviembre 2021

- 10.** La entidad cuenta con una disminución significativa en la generación de disponible, presentando una variación negativa del 68% frente a lo reportado por corte al 31 de diciembre de 2020. A 30 de noviembre de 2021, la entidad cuenta con \$9 mil millones para atender los pagos corrientes de la operación, generando riesgo de iliquidez y aumento en los tiempos de mora de las obligaciones con su red prestadora.
- 11.** Desde que se ordenó la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de Coomeva Entidad Promotora de Salud E.P.S., se evidenció un aumento en la cuantía de los procesos notificados en contra.
- 12.** El 49% de las pretensiones de los procesos que se encuentran notificados en contra de Coomeva E.P.S., con corte noviembre 2021 se encuentran concentrado en los procesos ejecutivos, los cuales tienen alto riesgo de pérdida procesal.
- 13.** La provisión contable para contingencias judiciales de Coomeva E.P.S se encuentra subestimada.
- 14.** Con corte noviembre de 2021 el 80% de las tutelas notificadas en contra de la E.P.S., corresponden a eventos PBS.
- 15.** Con corte noviembre de 2021, no se ha evidenciado una recuperación de títulos judiciales suficientes durante la Intervención Forzosa Administrativa para Administrar.
- 16.** Frente a los embargos, con corte a noviembre de 2021 la cuantía de embargos esta asciende a \$686.142 millones y el valor de los recursos recuperados por concepto de embargos es de \$424.321 millones.
- 17.** Los terceros que más concentran embargos en contra de Coomeva E.P.S S.A es la Contraloría General de la República con embargo por valor de \$112.489 millones, como consecuencia de un proceso coactivo, el cual se encuentra suspendido, así mismo, como los prestadores que se encuentran como demandantes dentro del proceso acumulado llevado en el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla cuyo valor de la medida es de \$46.384 millones.”

Que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 numeral 22 del Decreto 1080 de 2021, corresponde a la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud recomendar al Superintendente Nacional de Salud la adopción, prórroga, modificación o levantamiento de las medidas preventivas o especiales sobre las Entidades Promotoras de Salud y las Entidades Adaptadas. A su vez, el artículo 23 numeral 21 de esta misma norma, establece la función de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, en coordinación con la Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas, de elaborar análisis y recomendaciones al Superintendente Delegado para Entidades de Aseguramiento en Salud, sobre la posibilidad de adoptar medidas especiales en las Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

Que, la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud (e), en sesión realizada el 12 de enero de 2022, recomendó al Comité de Medidas Especiales:

“De acuerdo con la evaluación efectuada con corte a noviembre de 2021, y considerando la información reportada por COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., en lo referente a los componentes Técnico-Científico, Financiero y Jurídico, y teniendo en cuenta los informes y observaciones generadas por el Contralor, se concluye que, a pesar de las gestiones administrativas adelantadas, la entidad no ha logrado implementar el plan de fortalecimiento institucional. Es importante indicar que la EPS no ha dado cumplimiento total a las acciones y órdenes impartidas en la Resolución No. 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021.

De igual manera, no logra mejorar todos los indicadores y metas establecidas en el Sistema de Gestión y Control de las Medidas Especiales, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Resolución 5917 de 2017, Circular Única y demás normas aplicables. Así mismo, teniendo en cuenta el concepto emitido por la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, la EPS COOMEVA S.A. no está cumpliendo con las condiciones financieras y de solvencia, establecidas en el Decreto 780 de 2016 y sus modificatorios, y se identifica un riesgo frente al apropiado manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad en Salud y por ende en la adecuada atención de los afiliados de la EPS. En conclusión, teniendo los incumplimientos ya descritos frente a las causales que dieron origen a la medida de intervención forzosa para administrar y las consecuencias relacionadas en el marco de las medidas especiales, la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud adopta la medida de intervención forzosa-administrativa para liquidar a Coomeva como Entidad Promotora de Salud, habilitada para el aseguramiento de la población afiliada al Régimen Contributivo.”

Que, antes de tomar una decisión frente a **Coomeva EPS** es preciso realizar un análisis de la configuración de las causales previstas en el artículo 114 del EOSF, con base en los fundamentos fácticos e insumos suministrados por las áreas técnicas encargadas del seguimiento a la entidad.

### **C) ACCIONES DEL AGENTE ESPECIAL INTERVENTOR**

Que, mediante comunicación<sup>5</sup> el agente especial interventor informó a esta Superintendencia las acciones que se realizaron en cumplimiento de las decisiones de toma de posesión y la intervención forzosa para administrar en los siguientes términos:

“Visto el estado de la compañía al inicio de la medida de toma de posesión, presento en seguida los principales logros experimentados a la fecha en relación con Coomeva EPS S.A., discriminados por acto administrativo, así:

#### **a. Resolución No. 006045 del 27 de mayo de 2021, que ordenó la toma de posesión, inmediata de bienes, haberes y negocios**

Para este interregno, comprendido entre el 27 de mayo y el 27 de julio de 2021, destaco los siguientes avances:

-Normalización de los ingresos de la compañía a través del desbloqueo de las cuentas embargadas, permitiendo generar las compensaciones atrasadas y la continuidad de estas. A este respecto, debemos señalar que se solicitó en sendas comunicaciones a las diferentes autoridades judiciales el levantamiento de los embargos y la restitución de los recursos, lo cual permitió realizar nuevamente los procesos de compensación;

- Apertura de la red de prestadores de servicios que permitió la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los usuarios, como consecuencia de lograr el flujo de recursos necesarios para atender, al menos en parte, los costos asociados a tal prestación de servicios;

---

<sup>5</sup> Radicado No. 20229300400098342 del 12 de enero de 2022.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

- Pago de gastos de personal atrasado de los meses abril y mayo de 2021 para los colaboradores al servicio de la EPS, y continuidad del pago oportuno de los mismos desde junio de 2021 hasta la fecha;

- Normalización de flujo de recursos para honrar los compromisos de carácter administrativo como proveedores, arrendamientos, honorarios, servicios públicos y gastos generales, minimizando el riesgo de bloqueo operativo de la compañía en afectación directa a los usuarios de la misma;

**b. Resolución No. 202151000125056 del 27 de julio de 2021, que ordenó prorrogar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios**

Durante la prórroga de la medida de toma de posesión, que transcurrió entre el 27 de julio y el 27 de septiembre de 2021, se obtuvieron, entre otros, los siguientes avances o resultados:

- Se obtuvo auto de medidas provisionales en el expediente T-8255231 que cursa en la Corte Constitucional, a través del cual dicha Corporación ordenó el levantamiento de las medidas cautelares sobre las cuentas maestras a nombre de la EPS, mientras define el fondo del asunto;

- Recuperación parcial de títulos de depósito judicial de procesos ejecutivos, generando recursos para el pago de obligaciones con prestadores y proveedores;

- Cancelación de cuentas bancarias que no habían podido ser canceladas por tener saldos bloqueados por embargos;

- Disminución del riesgo de incumplimiento en el pago de impuestos, teniendo en cuenta que se logró el levantamiento del embargo de los recursos del 10% de la UPC que se tenía directamente en la ADRES.

**c. Resolución No. 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021, que adoptó la medida de intervención**

Con posterioridad a la medida de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la EPS, la Superintendencia dictó el acto de intervención, a través de la resolución de la referencia. Así pues, a partir de este periodo, debo destacar los siguientes avances:

- Disminución del riesgo jurídico y patrimonial en procesos ejecutivos y en contra de la EPS, que derivaban en la imposición de embargos;

- Congelamiento de la planta de personal, optimización de cargos por renunciadas y ajustes de estructura para especializar procesos;

- Focalización de desarrollos tecnológicos y proyectos, priorizando los requerimientos a realizar y suspendiendo aquellos que no hagan parte de dicha priorización;

- Modificación en el aplicativo contable para identificar la ejecución de los contratos a nivel de factura;

- Ajuste en la estructura de las cuentas bancarias para diferenciación de la fuente del ingreso y el uso de los recursos de acuerdo a la normativa vigente.

- Cierre de procesos jurídicos con prestadores acordando el reconocimiento del capital.

De otro lado, observamos los siguientes resultados en el plan de compras, a partir de la medida de intervención:

ZONA	sep-21	oct-21	nov-21	dic-21
ZONA NORTE	98,00%	99,20%	97,30%	97,30%
ZONA CENTRO	95,80%	95,40%	94,90%	94,90%
ZONA SUR	97,10%	97,20%	97,20%	97,20%
<b>NACIONAL</b>	<b>97,23%</b>	<b>97,71%</b>	<b>96,72%</b>	<b>96,72%</b>

El cumplimiento del plan de compras a cierre de diciembre 2021 se encuentra al 96.72%, el cual corresponde a los servicios contratados y parametrizados según la demanda de servicios

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

de salud. De igual forma se muestra cual ha sido su comportamiento durante los últimos cuatro (4) meses de la vigencia 2021.

A su turno, en lo que se refiere a la implementación del plan de salvamento presentado ante la Superintendencia Nacional de Salud, tenemos que, con corte a diciembre de 2021, del total de actividades planificadas para dar solución a las brechas identificadas en cada una de las mesas de trabajo establecidas en el plan de salvamento, se observa una ejecución del 71%. Las principales brechas se generaron en la mesa de Tecnología y Procesos, debido a que los cambios propuestos son extensos y complejos, razón por la cual el plazo estimado de cierre de los mismos es en 2022.

A nivel general se observa que producto de las mesas de trabajo, se lograron importantes avances en el marco de los resultados en salud y control del costo. A continuación, se mencionan algunos de estos avances:

- Diseño e Implementación de un modelo de gestión con metas y estándares de ejecución semanal para los indicadores en Salud Fénix;
- Diseño e implementación de una metodología para el análisis de continuidad de oficina que combina los criterios de salud, comerciales y financieros;
- Generación y legalización de otrosí respecto a la actualización mensual del valor del contrato de cápitas por disminución de población, iniciativa que con corte a diciembre de 2021 generó un menor costo aproximado de \$2.200 millones de pesos;
- Creación y entrega de un documento que permite identificar las desviaciones en las tarifas de los servicios a nivel de oficinas. Se espera que con esta guía se puedan intervenir los servicios más costosos y generar ahorros para el 2022;
- Implementación de estrategias de control del costo para prestadores en los ámbitos hospitalarios, ambulatorios, urgencias y domiciliarios que se esperan generen ahorros en el 2022.

Como pude expresarlo previamente, el presente documento no corresponde a un informe de viabilidad de la compañía, sino a una presentación sucinta de los logros y avances registrados desde la fecha de toma de posesión de la EPS hasta la actualidad, puntos en los que deben concordarse la información con los informes periódicos ya entregados a la Superintendencia.

De otro lado, debemos señalar que los avances obtenidos obedecen a un esfuerzo focalizado desde el primer día por cumplir los fines de las medidas adoptadas por la Superintendencia en relación a la EPS, por lo que, no obstante separar o disociar los logros según el acto de intervención, es claro que los mismos se han obtenido por la articulación continuada de esfuerzos.”

Que, tal como se desprende de los informes del agente interventor y los conceptos técnicos de la Delegada, aun cuando el interventor llevó a cabo distintas gestiones para cumplir los fines de las medidas adoptadas por la Superintendencia, las mismas no fueron suficientes para lograr la recuperación de la entidad, debido a la situación que venía experimentando **Coomeva EPS** desde hace unos años, lo que haría imposible continuar cumpliendo su objeto. Consecuencia de lo anterior, resulta pertinente para el despacho realizar un análisis de las causales que darían lugar a la adopción de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión.

### **III. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES QUE DAN LUGAR A LA LIQUIDACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA TOMA DE POSESIÓN**

Que, la información y situaciones evidenciadas en el marco del IVC realizado por esta Superintendencia frente a **Coomeva EPS** actualmente en medida de intervención forzosa administrativa para administrar, permiten establecer que la EPS persiste en la violación de la ley y las normas que rigen el aseguramiento y la prestación de servicios de salud; así mismo, se advierte que permanece la vulneración de los derechos de sus afiliados, y se mantiene el incumplimiento de

Continuación de la resolución, “Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.

sus funciones; deficiencias que desde un inicio motivaron la adopción de las medidas especiales de programa de recuperación y la medida preventiva de vigilancia especial, así como la toma de posesión y posteriormente la intervención forzosa administrativa para administrar; circunstancias que impactan directamente en las causales establecidas para disponer la liquidación como consecuencia de la toma de posesión según el EOSF en los literales a), d), e), h), i), del artículo 114 del EOSF.

Que, la medidas especiales impuestas a la entidad, el programa de recuperación y, más recientemente, la vigilancia especial prolongada en el tiempo desde 2016, así como también la toma de posesión y la intervención forzosa para administrar, constituyen un indicador objetivo de que la EPS ha sido renuente en atender los llamados repetitivos lanzados por la Superintendencia Nacional de Salud y qué a pesar de tener dichas alternativas **Coomeva EPS** no logró cumplir con las condiciones que legalmente se exigen a una entidad encargada del aseguramiento de los afiliados en servicios de salud

Que, de acuerdo con lo anterior, es necesario realizar el análisis detallado de las causales que originarían la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a través de una o varias conductas:

**a. Cuando haya suspendido el pago de sus obligaciones: y; e. Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley**

Que, el reporte de información de la firma contralora correspondiente al mes de diciembre<sup>6</sup> da cuenta de la existencia de obligaciones fiscales a cargo de la EPS, por concepto de fallos con responsabilidad fiscal, esta información se corroboró a través del Certificado de Antecedentes Fiscales de la Contraloría General de la República:

LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA RESPONSABILIDAD FISCAL ,  
INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

CERTIFICA:

Que una vez consultado el Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales 'SIBOR', hoy sábado 15 de enero de 2022, a las 12:29:13, se encuentra REPORTADO en 3 proceso (s) que se relaciona(n) a continuación:

		Proceso 1 de 3
Tipo Documento	NIT	
No. Identificación	8050004271	
Persona Jurídica	COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A	
No. Fallo	0387	
Fecha del Fallo	13 DE MARZO DE 2017	
Cuantía	19.071.950.276.39	
Entidad Afectada	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	
Reportado por	UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCION CGR	
Departamento	CUNDINAMARCA	
Municipio y/o Distrito	BOGOTA, D.C.	
Tipo Responsabilidad	DEUDA SOLIDARIA	
Código Verificación	8050004271220115122913	

		Proceso 2 de 3
Tipo Documento	NIT	
No. Identificación	8050004271	
Persona Jurídica	COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A	
No. Fallo	0387	
Fecha del Fallo	13 DE MARZO DE 2017	
Cuantía	19.794.427.110.58	
Entidad Afectada	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	
Reportado por	UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCION CGR	
Departamento	CUNDINAMARCA	
Municipio y/o Distrito	BOGOTA, D.C.	
Tipo Responsabilidad	DEUDA SOLIDARIA	
Código Verificación	8050004271220115122913	

<sup>6</sup> Vit. Supra apartado 17 concepto técnico Dirección de Medidas Especiales Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas

Continuación de la resolución, “*Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.*”.

Tipo Documento	NIT
No. Identificación	8050004271
Persona Jurídica	COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A
No. Fallo	0387
Fecha del Fallo	13 DE MARZO DE 2017
Cuantía	27.419.565.778.01
Entidad Afectada	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL
Reportado por	UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCION CGR
Departamento	CUNDINAMARCA
Municipio y/o Distrito	BOGOTA, D.C.
Tipo Responsabilidad	DEUDA SOLIDARIA
Código Verificación	8050004271220115122913

**Fuente: Certificado de Antecedentes Fiscales Coomeva disponible en el registro de la Contraloría General de la República consultado el 15 de enero de 2022.**

Que, la información suministrada por el interventor y la certificación emitida por la Contraloría General de la República sobre la situación del proceso de cobro coactivo, adelantado frente a la sanción impuesta por la Contraloría General de la República por gestión fiscal antieconómica, es indicativa de la existencia de una declaración de responsabilidad, lo que se corrobora, por otra parte, en el Boletín de responsables fiscales de la misma entidad<sup>7</sup>.

Que, al mismo tiempo, el grupo de cobro coactivo de este órgano de control certificó el estado del procedimiento especial<sup>8</sup> de cobro coactivo al interventor, así:

“Este Despacho adelanta el Proceso Fiscal de Cobro Coactivo J-1719 en contra de **COOMEVA EPS S.A.** y otras personas jurídicas y naturales, con ocasión del Fallo con Responsabilidad Fiscal 0387 del 13 de marzo de 2017, confirmado en sede de reposición por Auto 0984 del 31 de mayo de 2017, y en sede de apelación por Auto ORD-80112-0185-2017 del 5 de julio de 2017, providencias proferidas en el marco del Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF 2014-04690\_UCC-PRF-036-2012.

2. El Proceso Fiscal de Cobro Coactivo J-1719 fue suspendido por Auto 311 del 18 de septiembre de 2019, con ocasión, entre otras, de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impulsada por **COOMEVA EPS S.A.** ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con radicado 25000234100020170199200, en la cual aún no hay pronunciamiento en firme y ejecutoriado, razón por cual dicha suspensión permanece vigente.”<sup>9</sup>

Que, mediante radicado 20223200000024291 del pasado 14 de enero la Superintendencia Delegada para el Aseguramiento en Salud solicitó a la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República que informara sobre el estado y causas de la decisión impuesta a Coomeva EPS.

Que, mediante comunicación del día 24 de enero, la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República remitió copia de las dos decisiones de instancia emitidas en contra de la EPS.

Que, de acuerdo con la información remitida por la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, mediante Fallo No 0387 de 2017 (13 de marzo) emitido por esta dependencia fue decidido el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra de Coomeva EPS y otros dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF 2014-04690 UCC-PRF-036-2012. A su vez, esta decisión fue confirmada mediante Auto 984 de 2017 (mayo

<sup>7</sup> Contraloría General de la República. (1 de octubre de 2021) Boletín de responsables Fiscales Formato PDF. <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/boletin-pdf> consultada por última vez (1 de octubre de 2021).

<sup>8</sup> **Allan Randolph Brewer Carias**, *PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO EN AMÉRICA LATINA*, Santiago Olejnik, 2020, p. 36.

<sup>9</sup> Radicado 2021EE193647 del 9 de diciembre de 2021 del directo de cobro coactivo No.1.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

31) otorgando firmeza a la decisión con responsabilidad fiscal.

Que, la razón por la que se inició la investigación fue:

“En el auto de imputación (folios 1259 a 1329 cuaderno principal 7), respecto a COOMEVA EPS, se indicó: • “... durante la las vigencias 2007 y 2008 fueron incluidos en los estados financieros de COOMEVA EPS, en la cuenta del grupo 61 que corresponde a COSTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, gastos por honorarios, impuestos, arrendamientos, contribuciones y afiliaciones, seguros, servicios, gastos legales, mantenimiento y reparaciones, adecuaciones e instalaciones, gastos de viaje, libros, suscripciones y periódicos, música ambiental, elementos de aseo y cafetería,, útiles, papelería y fotocopias, impresiones, combustibles y lubricantes, taxis y buses, casino y restaurante, parqueadero y otros, (...) contrariando con ello lo establecido en el Plan Único de Cuentas para Entidades Promotoras de Salud contenido en la Resolución 1804 de 2004, vigente para las vigencias investigadas.”

Que, dentro de las razones para la toma de la decisión en la primera instancia se encuentran, las siguientes:

“De acuerdo con lo que se probó en este proceso, quedó demostrado que COOMEVA EPS durante los meses de octubre a diciembre de 2007 y el año 2008, registró y pagó con recursos parafiscales del SGSSS gastos operacionales administrativos por conceptos no asociados a la prestación del servicio de salud, tales como honorarios, impuestos, arrendamientos, contribuciones y afiliaciones, seguros, servicios, gastos legales, mantenimiento y reparaciones, adecuaciones e instalaciones, gastos de viaje, libros, suscripciones y periódicos, música ambiental, elementos de aseo y cafetería, útiles, papelería y fotocopias, impresiones, combustibles y lubricantes, taxis y buses, casino y restaurante, parqueadero y otros contrariando con ello el Plan Único de Cuentas vigente para ese periodo, establecido en la Resolución N° 1804 de 2004. Con la conducta anterior, se generó un daño patrimonial al Estado, representado en la disminución de los recursos parafiscales destinados a la prestación de los servicios incluidos en el plan obligatorio de salud (POS), en cuantía de \$4.989.706.004,21, durante los meses de octubre a diciembre del año 2007, y \$22.872.314.238,78, durante el año 2008, lo que arroja un total de \$27.862.020.242,99, cifra que al ser indexada asciende a \$38.866.377.386,97, según se describió en el acápite denominado “El Daño”, por la cual debe responder en el presente caso y de manera solidaria COOMEVA EPS S.A.” **PÁGINA 127 DEL FALLO 0387.**

Que, en la parte resolutive de la misma decisión se puede leer:

“PRIMERO. PROFERIR, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL y como consecuencia de ello imponer la obligación de resarcir el patrimonio público, en cuantía debidamente indexada de TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONESTRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS (\$38.866.377.386,97) y en forma solidaria con los vinculados señalados en los siguientes numerales, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, en contra de:

- COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. - COOMEVA E.P.S. S.A., NIT 805.000.427-1 (...)

Que, al resolver el recurso de reposición en contra de la primera decisión, mediante Auto 984 se encuentran las siguientes razones para confirmar por la Unidad de Investigaciones Especiales de la Contraloría General de la República:

“Lo señalado por este Despacho en la providencia objeto del recurso, fue que el daño al patrimonio del Estado se configuró por la disminución de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud —SGSSS, al ser utilizados parte de éstos, por parte de COOMEVA EPS S.A., para sufragar gastos administrativos no asociados a la prestación del servicio de salud. Y también se dijo que dicho daño se materializó mediante el registro y cargue a la cuenta de Costos de la Prestación del Servicio de Salud de dichos gastos administrativos, representados en honorarios, impuestos, arrendamientos, contribuciones y afiliaciones, seguros, servicios, gastos legales, mantenimiento y reparaciones, adecuaciones e instalaciones, gastos de viaje, libros, suscripciones y periódicos, música ambiental, elementos de aseo y cafetería, útiles, papelería y fotocopias, impresiones, combustibles y lubricantes, taxis y bufes, casino y restaurante, parqueadero y otros.” **PÁGINA 9 AUTO 0984 DE 2017.**

Que, el uso de los recursos abarcó, incluso, la destinación de dineros de la UPC para la defensa judicial de la entidad:

Continuación de la resolución, “*Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.*”.

“Nada más apartado de la realidad que pretender que los recursos de la UPC sean destinados para la defensa jurídica de la EPS, por qué razón los usuarios deben ver disminuidos los recursos destinados a su servicio de salud porque la EPS deba destinar parte de ellos para defenderse ante los estrados judiciales o para presentar reclamaciones ante una ARL u otros entes administrativos, desde luego que la defensa jurídica desde ningún punto de vista tiene relación alguna con la prestación del servicio y mucho menos debe ser asumida con los recursos de la salud y registrada con cargo a las IPS propias.” **PÁGINA 25 AUTO 0984 DE 2017.**

Que, lo anterior condujo a la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República a confirmar la decisión: “**RESUELVE PRIMERO. CONFIRMAR** en todas sus partes el fallo con responsabilidad fiscal N° 0387 del 13 de marzo de 2017, proferido dentro del proceso PRF 2014-04690\_UCC-PRF-036- 2012, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”

Que, de acuerdo con los antecedentes citados hasta aquí, puede hacerse un balance provisional sobre la medida impuesta a **Coomeva EPS**: 1) la medida de responsabilidad fiscal se encuentra en firme. E, incluso, se denegó la medida de suspensión provisional de la sanción en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en trámite ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue objeto de negación<sup>10</sup>; 2) el proceso de ejecución o de cobro coactivo se encuentra suspendido debido a la existencia de la prejudicialidad (proceso en trámite ante la sanción).

Que, puede afirmarse que la conducta omisiva impacta (no pago de la obligación y ausencia de provisión contable) directamente en dos causales para la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, como son la prevista el literal a) del artículo 114 del EOSF sobre incumplimiento de obligaciones y el literal e) sobre persistencia en el incumplimiento de las normas legales del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que, el desconocimiento de la Ley adquiere una mayor connotación porque, al mismo tiempo, se ha desconocido la destinación constitucional<sup>11</sup> y estatutaria<sup>12</sup> específica de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. No es, pues, solamente el incumplimiento de obligación cualquiera, sino que, ante todo, se trata de una obligación mínima de todo actor del sistema que debe observar sobre utilizar los recursos de seguridad social para fines diferentes a ella.

Que, lo anterior refleja la existencia de un ordenamiento especial compuesto por una i) *autonomía institucional* que implica que la destinación específica no tiene ningún grado de dependencia para su aplicación<sup>13</sup> y una *autonomía normativa o de fuentes* en cuanto a los modos concretos de producción y protección de estas reglas

<sup>10</sup> Radicado 25000234100020170199200 Acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el apoderado judicial de Coomeva EPS en contra de la Contraloría General de la República <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=o%2bilUER%2fjNBSW%2bfrwmnhWnWh40A%3d> consultado el día 14 de enero de 2021.

<sup>11</sup> “**ARTICULO 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”

<sup>12</sup>La Ley 1751 establece sobre el punto en su artículo 25 “**ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS.** Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

<sup>13</sup> **Gregorio Robles Morchon, TEORÍA COMUNICACIONAL DEL DERECHO (FUNDAMENTOS DE TEORÍA COMUNICACIONAL VOLUMEN I,** Madrid, CIVITAS, 1998, p. 95.

Continuación de la resolución, “*Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.*”.

previamente dadas por otras normas, en este caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud.<sup>14</sup> De lo que resulta una decisión jurídica intrasistémica<sup>15</sup>, que no solo es producto de la decisión inicial del poder constituyente (art. 48) sino del desarrollo de los órganos de producción jurídica y vincula directamente a todos los operadores en virtud de las reglas procedimentales, inembargabilidad, mandatos y prohibiciones e instrucciones<sup>16</sup> dirigidos a los poderes públicos y los particulares que prestan servicios públicos (el de aseguramiento). Esta situación es reflejo de la existencia de una regularidad o correspondencia entre todos los grados (inferior y superior) que conforman el sistema jurídico.<sup>17</sup>

Que, el desconocimiento del marco legal sobre el uso de recursos del sistema se ha visto agravado por la falta de provisión contable de la misma sanción impuesta por un organismo de control fiscal.

**d. Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria/Superintendencia Nacional de Salud debidamente expedidas**

Que, antes de entrar en el análisis de la causal es, necesario, en primera medida, explicar el alcance de la teoría de las órdenes en el Derecho administrativo de Policía: “La orden para ser tal [sostienen García de Enterría y Fernández Rodríguez] , ha de partir, pues, de una situación previa de libertad del destinatario sobre la cual la orden incide con efecto excluyente de esa libertad, bien en un sentido positivo (prescripciones que imponen una conducta activa) bien en sentido negativo (prohibiciones imponen una conducta omisiva)”.<sup>18</sup>

Que, asimismo, la teoría de las órdenes requiere de elementos adicionales el carácter constitutivo y el tipo de decisión; el primero se refiere a que la orden se da como consecuencia de una permisión legal, pero su imposición obedece a la decisión de la administración pública<sup>19</sup>. Se requiere, en el segundo, la orden puede estar contenida o bien en un acto de carácter general, o bien en un acto de carácter singular, en cuanto se refiere a una situación concreta<sup>20</sup>.

Que, la medida de vigilancia especial corresponde, de ordinario, a una orden de carácter singular según la definición que, de este concepto trae, el numeral primero del artículo 113 del EOSF:

“ARTICULO 113. MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESION. (...)1. Vigilancia especial. La vigilancia especial es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria determinar los requisitos que tales entidades deben

<sup>14</sup> **Gregorio Robles Morchon**, *TEORÍA COMUNICACIONAL DEL DERECHO (FUNDAMENTOS DE TEORÍA COMUNICACIONAL VOLUMEN I*, óp.cit. p. 95.

<sup>15</sup> **Gregorio Robles Morchon**, *TEORÍA COMUNICACIONAL DEL DERECHO (FUNDAMENTOS DE TEORÍA COMUNICACIONAL VOLUMEN I*, óp.cit. p. 96.

<sup>16</sup> Ver CIRCULAR 014 Procuraduría General de la Nación [https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/PGN%20-%20Circular%20014%20de%202018\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/PGN%20-%20Circular%20014%20de%202018(1).pdf) por última vez el 14 de enero de 2020.

<sup>17</sup> **Hans Kelsen**, “LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN” En *Escritos sobre Justicia constitucional*, Madrid, Tecnos Colección Clásicos del Pensamiento Político, 2021, p. 159 (155-227) (traducción de J.L. Requejo Pagés).

<sup>18</sup> **Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández**, *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II*, Decimoquinta edición, Madrid, Thompson-Reuters, 2017, p. 153.

<sup>19</sup> **Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández**, *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II*, op.cit.p. 154.

<sup>20</sup> **Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández**, *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II*, op.cit.p. 154.

Continuación de la resolución, “*Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A,** identificada con NIT 805.000.427-1.*”.

observar para su funcionamiento, con el fin de enervar, en el término más breve posible, la situación que le ha dado origen.”

Que, el carácter de orden para la medida de vigilancia especial se deriva de la habilitación legal y la imposición de requisitos por un acto administrativo adoptado por la Superintendencia Nacional de Salud a través del cual estos son exigibles.

Que, en cada una de las decisiones relativas a la medida preventiva de vigilancia especial se impartieron una serie de órdenes que buscaban que la entidad no incurriera en causales de toma de posesión. Sin embargo, existe un incumplimiento reiterado de las relativas a:

- |   |
|---|
| a. Adelantar los procesos de conciliación y pago de cartera a la red externa de servicios de salud.   |
| b. Garantizar la entrega de medicamentos de manera completa y oportuna a la población asegurada, según los parámetros establecidos en la medida de Vigilancia Especial. |
| c. Reducir las PQRD y el número de días de cierre de las PQRD.  |

Fuente Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas

Que, ni con las medidas de salvamento propias de intervención para administrar, se pudo superar la situación crítica que la entidad venía experimentando y, por ende, el incumplimiento de estas órdenes se mantuvo en el tiempo.

**h. Cuando existan graves inconsistencias en la información que suministra a la Superintendencia Bancaria/Superintendencia Nacional de Salud que a juicio de ésta no permita conocer adecuadamente la situación real de la entidad**

Que, del mismo modo, se concluye, que la entidad vigilada presenta graves inconsistencias en su información, como consecuencia de las diferencias encontradas entre lo reportado y la documentación analizada la cual fue suministrada a través de los instrumentos requeridos a los sujetos vigilados, que, entre otros aspectos, no permite contar con una adecuada trazabilidad de la información y por ende identificar la situación financiera real de **Coomeva EPS** afectando la confiabilidad y claridad de esta, escenario que al no permitir conocer adecuadamente la situación real de la EPS, encuadra en lo señalado en la causal h) del artículo 114 del EOSF.

Que, lo anterior redundante en lo relacionado con el reporte de información bajo las reglas especiales y deberes propios que como actor del sistema deberá cumplir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 numeral 6° Ley 1122 de 2007, así como el principio de transparencia definido en el artículo 3 numeral 3.14 de la Ley 1438 de 2011 que fija los deberes de publicidad, claridad y visibilidad de la información del sistema.

**i. Cuando la entidad no cumpla los requerimientos mínimos de capital de funcionamiento previstos en el artículo 80 de este Estatuto**

Que, la causal consignada en el literal i) del artículo 114 sobre el incumplimiento del capital mínimo para su funcionamiento, aparece evidenciada, sin duda alguna, en el último informe rendido por el agente especial interventor, y que, por tratarse de un particular en ejercicio de funciones públicas, es una información producto de colaboración interadministrativa<sup>21</sup>:

<sup>21</sup> Vid., Miguel Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico” en Documentación

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

“A partir del informe trimestral de gestión, presentado por el Agente Interventor, radicado el 12 de enero de 2022, con el No. 20229300400048612, se precisan las siguientes observaciones de Coomeva EPS S.A., con corte a 30 de noviembre de 2021:

- Presenta insuficiencia de capital mínimo por cerca de \$435.085 millones de pesos
- Tiene un déficit en el régimen de inversión de la reserva técnica de \$563,156 millones
- Cuenta con 365 acuerdos vigentes con prestadores por la suma de \$166.405 millones, de los cuales en cumplimiento de los mismos se ha pagado \$81.882, y no se han cumplido pago de cuotas por valor de \$10.559 millones, según los vencimientos establecidos en los citados acuerdos.”<sup>22</sup>

Que este incumplimiento debe interpretarse a partir de los estándares normativos existentes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las reglas del Decreto Único Sectorial 780 de 2016:

**“ARTÍCULO 2.5.2.2.1.5. CAPITAL MÍNIMO.** Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto deberán cumplir y acreditar ante la Superintendencia Nacional de Salud el capital mínimo determinado de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El monto de capital mínimo a acreditar para las entidades que se constituyan a partir del 23 de diciembre de 2014 será de ocho mil setecientos ochenta y ocho millones de pesos (\$8.788.000.000) para el año 2014. Además del capital mínimo anterior, deberán cumplir con un capital adicional de novecientos sesenta y cinco millones de pesos (\$965.000.000) por cada régimen de afiliación al sistema de salud, esto es contributivo y subsidiado, así como para los planes complementarios de salud.

Para efectos de acreditar el capital suscrito y pagado o el monto de los aportes en el caso de entidades solidarias, solo computarán los aportes realizados en dinero.

Las entidades que al 23 de diciembre de 2014 se encuentren habilitadas para operar el aseguramiento en salud, deberán acreditar el Capital Mínimo señalado en el presente numeral, en los plazos previstos en el artículo 2.5.2.2.1.12 del presente decreto. Para efectos de acreditar las adiciones al capital suscrito y pagado o el monto de los aportes en el caso de entidades solidarias que se requieran por efectos de la presente norma, solo computarán los aportes realizados en dinero.

Los anteriores montos se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE. El valor resultante se aproximará al múltiplo en millones de pesos inmediatamente superior. El primer ajuste se realizará en enero de 2015, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor durante 2014.

2. La acreditación del capital mínimo resultará de la sumatoria de las siguientes cuentas patrimoniales: capital suscrito y pagado, capital fiscal o la cuenta correspondiente en las Cajas de Compensación Familiar, capital garantía, reservas patrimoniales, superávit por prima en colocación de acciones, utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores, revalorización del patrimonio, y se deducirán las pérdidas acumuladas, esto es, las pérdidas de ejercicios anteriores sumadas a las pérdidas del ejercicio en curso.

Para el caso de las entidades solidarias la acreditación del capital mínimo resultará de la sumatoria del monto mínimo de aportes pagados, la reserva de protección de aportes, excedentes no distribuidas de ejercicios anteriores, el monto mínimo de aportes no reducibles, el fondo no susceptible de repartición constituido para registrar los excedentes que se obtengan por la prestación de servicios a no afiliados de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, los aportes sociales amortizados o readquiridos por la entidad cooperativa en exceso del que esté determinado en los estatutos como monto mínimo de aportes sociales no reducibles y el fondo de readquisición de aportes y se deducirán las pérdidas de ejercicios anteriores, sumadas a las pérdidas del ejercicio en curso.

En todo caso en concordancia con la Ley 79 de 1988, deberá establecerse en los estatutos que los aportes sociales no podrán reducirse respecto de los valores previstos en el presente artículo.”

administrativa, ISSN 0012-4494, N° 230-231, 1992 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de coordinación), pp. 11-30.

<sup>22</sup> Radicado NURC 20229300400048612 del 12 de enero de 2022.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

Que, conforme el anterior análisis, el concepto y la recomendación de la Superintendencia Delegada para las Entidades de Aseguramiento en Salud, así como, la situación de la EPS, que evidencia el deterioro de la entidad vigilada en los componentes financiero, técnico científico y jurídico, el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud (en cumplimiento de lo previsto en el artículo tercero de la Resolución 20215100013052-6, así como el artículo 7° numeral 38 del Decreto 1080 de 2021) en sesión del 12 de enero de 2021 tal como consta en Acta 002 de la misma fecha, recomendó al Superintendente Nacional de Salud, ordenar la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, por el término de dos (2) años, es decir hasta el 24 de enero de 2024 por configurarse las causales previstas en los literales a), d), e), h), i) del artículo 114 del EOSF.

Que, con fundamento en las situaciones expuestas en los componentes técnico científico, financiero y jurídico, directamente relacionadas con las causales previstas en los literales a), d), e), h) y i) del artículo 114 del EOSF para la toma de posesión, en consonancia con las disposiciones de los artículos 9.1.1.1 y 9.1.3.1.1 del Decreto 2555 de 2010 y ante la inminente afectación del aseguramiento en salud y de la garantía de la prestación de los servicios de salud y en cumplimiento de los preceptos establecidos en los artículos 48, 49 y 365 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión.

Que, este Despacho considera que el término razonable para adelantar la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de la **EPS Coomeva** será el término de dos (2) años, es decir hasta el 25 de enero de 2024 en aras de proteger la prestación del servicio público de salud, el derecho fundamental a la salud, la preservación de la confianza pública en la institucionalidad y de resguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio en lo establecido en el artículo 117 del EOSF numeral segundo.<sup>23</sup> Que, la actividad constitucional de inspección, vigilancia y control se desarrolla con base en el siguiente eje, tal como lo establece el artículo 37 de la Ley 1122 de 2007:

“Artículo 37. Ejes del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia Nacional de Salud. Para cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá sus funciones teniendo como base los siguientes ejes:

(...)

5. Eje de acciones y medidas especiales. Modificado por el art. 124, Ley 1438 de 2011. Su objetivo es adelantar los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplen funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud. Tratándose de liquidaciones voluntarias, la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá inspección, vigilancia y control sobre los derechos de los afiliados y los recursos del sector salud.” (Destacado fuera del texto).

Que, la acción de inspección, vigilancia y control adelantada sobre la EPS se ha reflejado en diversos momentos y etapas pasando de las medidas preventivas, sanciones, y, finalmente, una decisión extrema de tomar posesión para administrar para tratar de cumplir con su objeto. Y, sin embargo, tomar otro mecanismo de salvamento implicaría apartarse de las finalidades de aseguramiento y desatender

<sup>23</sup> Artículo 117 numeral 2 del EOSF 2. Término de vigencia de la medida. La toma de posesión de la entidad se conservará hasta cuando se declare terminada su existencia legal, salvo cuando se realice la entrega al liquidador designado en asamblea de accionistas. Cuando se disponga la liquidación, la misma no podrá prolongarse por más de cuatro (4) años desde su inicio. Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno lo pueda prorrogar por resolución ejecutiva por un término mayor en razón del tamaño de la entidad y las condiciones de la liquidación.

Continuación de la resolución, “*Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A**, identificada con NIT 805.000.427-1.*”.

las obligaciones positivas que debe cumplir la EPS frente al derecho fundamental a la salud de sus usuarios.

Que, resulta necesario realizar un análisis del riesgo sistémico consistente en evaluar la importancia en términos de afiliados y en los territorios en los que la EPS tiene presencia, identificando los segmentos en los que existe un riesgo para el aseguramiento de los afiliados.

Que, con base en la información dispuesta en la Base de Datos Única de Afiliados, se observa que, al cierre de diciembre de 2021 **Coomeva Eps** concentra un total de 1.196.227 afiliados equivalentes al 2.57% del total de la población (aproximadamente 46 millones de afiliados); dicha población, se encuentra distribuida en 24 departamentos y 128 municipios, destacando los casos del Valle del Cauca, Risaralda y Santander, territorios donde se concentran los mayores porcentajes de afiliados para **Coomeva Eps**:

Que, se precisa que en dichos departamentos se identifica la presencia de otras Entidades Promotoras de Salud, las cuales capturan un mayor porcentaje de afiliados, tales como:

- I. EMSSANAR S.A.S (con una concentración del 21.37% de la población afiliada en el valle),
- II. MEDIMÁS EPS S.A.S. (concentra el 20% de afiliados de Risaralda).
- III. NUEVA EPS (que concentra el 34,6% de la población de Santander).

Que, la Corte Constitucional en Sentencia C- 246 del 5 de junio de 2019<sup>24</sup>, al referirse a las actuaciones que en materia de las facultades de control corresponde adelantar a la Superintendencia Nacional de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, expresa:

“[.,.] Por otro lado, no considera la Corte que sea irrazonable atribuir a la Superintendencia Nacional de Salud la función de liquidar entidades del sector salud en circunstancias determinadas. En este sentido, se trata del ejercicio de una competencia que tiene expreso fundamento constitucional y que fue asignad(a) al Gobierno nacional (artículo 49, numerales 8 y 23 del artículo 150, numeral 22 del artículo 189, artículo 334 y artículo 365 de la Constitución). De acuerdo con las normas que se refieren a ella, el Estado tiene el deber de garantizar la calidad de vida de las personas, por lo que debe ejercer la inspección y vigilancia y control sobre los servicios públicos, entre los cuales se encuentra el servicio público de salud. Uno de los mecanismos a través de los cuales se puede cumplir tal atribución es la posesión con fines de liquidación, que pretende proteger el interés general, preservar el orden público, el orden económico y evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios afectados por problemas en la gestión de las empresas de servicios públicos (ver supra, numerales)”. **Fundamento jurídico 48.**

Que, las decisiones adoptadas por esta entidad en el presente acto administrativo, como cabeza del Sistema de inspección, vigilancia y control para la *defensa de los derechos de los usuarios y preservar la confianza pública y los recursos del Sistema*, en ejercicio de sus atribuciones y competencias y previo agotamiento de las medidas preventivas que se adelantaron respecto de la entidad vigilada, se expiden

<sup>24</sup> Si bien esta actividad se relaciona con las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, sobre las Empresas Sociales del Estado, sobre los alcances constitucionales de la Superintendencia son de interés y por ello se traen a colación aquí.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, fiscal, disciplinaria o penal que corresponda a los representantes legales y demás responsables de la administración y manejo de los recursos públicos, por incumplimiento de sus deberes y de las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normativa vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud que llegaren a determinarse por las autoridades competentes, sean estas por acción u omisión.

Que, con fundamento en las anteriores consideraciones, es claro que los participantes en la operación del aseguramiento han sido autorizados para prestar un servicio público objeto de intervención, vigilado por el Estado a través de la Superintendencia Nacional de Salud. Así, cuando en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control esta entidad establece que existen circunstancias que motiven una respuesta distinta de las que previamente ha adoptado y que se han mostrado insuficientes o no han sido atendidas en forma adecuada para superarlas, está legalmente autorizada y legitimada para ejercer las facultades de control conferidas por el legislador, con el propósito de velar por el interés general y la debida prestación del servicio público de salud, así como por la protección de los recursos del Sistema.

Que, por tanto, se tienen en cuenta aquellos aspectos que comportan una gran incidencia para la garantía del derecho fundamental a la salud del que son titulares los usuarios de la EPS, en especial los *sujetos de especial protección constitucional*, en el marco de la prestación de un servicio público intervenido cuya dirección, coordinación, vigilancia y control corresponde al Estado y que debe prestarse por los responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento con sujeción entre otros, a los principios de eficiencia, oportunidad, accesibilidad y calidad, además de todas las reglas y demás principios contenidos en la normativa del Sistema, siendo parte de las funciones de esta superintendencia *exigir la observancia de los principios y fundamentos del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud*<sup>25</sup>.

Que, la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución 002599 del 6 de septiembre de 2016, por la cual se dictaron disposiciones relacionadas con la inscripción, designación, fijación de honorarios, posesión, funciones, obligaciones, seguimiento, sanciones, reemplazo y otros asuntos de los Agentes Interventores, Liquidadores y Contralores de las entidades objeto de medidas especiales de toma de posesión e intervención forzosa administrativa y de medidas especiales previstas en el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015 por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, mediante Resolución 5257 del 31 de octubre de 2017, la Superintendencia Nacional de Salud publicó el listado definitivo de inscritos en el Registro de Interventores, Liquidadores y Contralores (RILCO).

Que, en sesión del Comité de medidas especiales del 19 de enero de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Resolución 20215100013052-6 de 2021, el Jefe de la Oficina de Liquidaciones, luego de agotar la revisión primaria del RILCO, y ante la ausencia de candidatos idóneos en el mismo, recomendó al Superintendente Nacional de Salud hacer uso del Mecanismo Excepcional para seleccionar al Liquidador que llevaría a cabo la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **Coomeva EPS**, de conformidad con las condiciones exigidas en el numeral primero del párrafo primero del artículo 15 de

---

<sup>25</sup> Ley 1122 de 2007 artículo 39.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

la Resolución 002599, adicionado por el artículo 6 de la Resolución 11467 de 2018, teniendo en cuenta las condiciones de la Entidad Promotora de Salud, tales como su tamaño y complejidad.

Que, la designación del Liquidador bajo el Mecanismo Excepcional y la del Contralor de la entidad vigilada **Coomeva EPS**, se realizó de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, una vez verificados por la Oficina de Liquidaciones, los requisitos de idoneidad profesional a que hace referencia el artículo 5 de la Resolución 002599 de 2016, excepto para el Liquidador lo correspondiente al examen y, lo señalado en el artículo 2.5.5.1.5 del Decreto 780 de 2016, así como de la ocurrencia de la causal primera del párrafo del artículo 15 de la Resolución 002599 de 2016 modificado por el artículo sexto de la Resolución 11467 de 2018, el cual establece: "Que exista una situación financiera y/o jurídica crítica de la entidad objeto de las medidas especiales de toma de posesión e intervención forzosa administrativa y las medidas especiales, según sea el caso."

Que, de conformidad con lo anterior, el Superintendente Nacional de Salud acoge las recomendaciones del Comité de Medidas Especiales y en ejercicio del Mecanismo Excepcional de Selección, establecido en el párrafo 1° del artículo 15 de la Resolución 002599, adicionado por el artículo 6 de la Resolución 011467 de 2018, designa como liquidador al doctor **FELIPE NEGRET MOSQUERA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.547.944 de Popayán (Cauca), para adelantar la liquidación como consecuencia de la toma de posesión ordenada a **Coomeva EPS**.

Que, el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Resolución 20215100013052-6 de 2021, en la citada sesión del 19 de enero de 2022, recomendó al Superintendente Nacional de Salud continuar con la designación realizada mediante Resolución 006045 de 2021 de la firma **BAKER TILLY COLOMBIA LTDA.** con Nit. 800.249.449-5, como Contralor para el seguimiento a la medida de liquidación como consecuencia de la toma de posesión ordenada a **Coomeva EPS**.

Que, el Superintendente Nacional de Salud acoge la recomendación del Comité de Medidas Especiales y procede a designar como Contralor para el seguimiento a la liquidación como consecuencia de la toma de posesión ordenada a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.** a **BAKER TILLY COLOMBIA LTDA**, con Nit. 800.249.449-5, en virtud de lo previsto en la Resolución 002599 de 2016, modificada y adicionada por las Resoluciones 011467 de 2018 y 005949 de 2019.

Que, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 780 de 2016 (modificado por el Decreto 1424 de 2019 y por el Decreto 709 de 2021), el Liquidador deberá garantizar la prestación del servicio de salud a la población afiliada mientras se lleva a cabo el traslado de los afiliados.

Que para garantizar el principio de continuidad establecido en el literal d) del artículo 6 de la Ley 1751 de 2015 durante el proceso de asignaciones de usuarios como consecuencia de la medida adoptada en este acto administrativo, se hará énfasis en los deberes de las EPS receptorías de seguir garantizando la prestación ininterrumpida del derecho a la salud y de asumir la representación judicial en los procesos de acción de tutela.

Que, según lo establecido por el artículo 294 del EOSF, es competencia de los liquidadores adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad, los procesos

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

de liquidación forzosa administrativa, como auxiliares de la justicia y administradores de la intervenida.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto, el despacho.

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. ORDENAR** la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1, por el término de dos (2) años, es decir hasta el 25 de enero de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. COMISIONAR** al Jefe de Oficina de Liquidaciones de la Superintendencia Nacional de Salud para que de conformidad con el artículo 291 numeral 4 del Decreto Ley 663 de 1993, el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 1080 de 2021 y el artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010, ejecute en nombre de la Superintendencia Nacional de Salud la medida adoptada en el presente acto administrativo, quien podrá ordenar se decrete y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, así como para que adelante el proceso de notificación del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** La medida adoptada en el artículo 1° del presente acto tendrá los efectos previstos en los artículos 116 y 117 del Decreto Ley 663 de 1993 y en los artículos 9.1.3.1.1 y el 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. En efecto, la misma implica: a) La disolución de la entidad; b) La exigibilidad de todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida, sean comerciales o civiles, estén o no caucionadas, lo anterior sin perjuicio de lo que dispongan las normas que regulen las operaciones de futuros, opciones y otros derivados; c) La formación de la masa de bienes; e) Los derechos laborales de los trabajadores gozarán de la correspondiente protección legal, en los procesos de liquidación.

Sin perjuicio de lo anterior, se ordenan las siguientes:

1. Medidas preventivas obligatorias.

- a) La advertencia de que todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida son exigibles a partir de la fecha en que se adoptó la medida de liquidación como consecuencia de la toma de posesión.
- b) La advertencia de que el pago efectivo de las condenas provenientes de sentencias en firme contra la entidad intervenida proferidas durante la toma de posesión para liquidar se hará atendiendo la prelación de créditos establecidos en la ley y de acuerdo con las disponibilidades de la entidad;
- c) La comunicación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para que retire las calidades de agentes retenedores y autorretenedores de los impuestos administrados por dicha entidad;
- d) La inmediata guarda de los bienes de la intervenida y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables;
- e) La orden de registro del acto administrativo que dispone la toma de posesión de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, en la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida y en las del domicilio de sus sucursales, y si es del caso, la de los nombramientos del Liquidador y del Contralor;

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

- f) La comunicación a los Jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida; lo anterior, en atención a la obligación de dar aplicación a las reglas previstas por los artículos 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006.
- g) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al liquidador, so pena de nulidad;
- h) La comunicación a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que dicha entidad mediante circular ordene a todos los Registradores de Instrumentos Públicos que dentro de los treinta (30) día siguientes a la toma de posesión, se sujeten a las siguientes instrucciones:
  - a. Informar al liquidador sobre la existencia de folios de matrícula en los cuales figure la entidad intervenida como titular de bienes o cualquier clase de derechos; disponer el registro de la toma de posesión en los folios de matrícula de los bienes inmuebles de la intervenida; cancelar los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los bienes de la intervenida a solicitud elevada solo por el liquidador mediante oficio.
  - b. Se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del liquidador; así como de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por la persona mencionada, caso en el cual deben cancelar la respectiva anotación sobre el registro de toma de posesión.
- i) La comunicación al Ministerio de Transporte, para que dicha entidad directamente o mediante solicitud a todas las secretarías de tránsito y transporte proceda a realizar la inscripción de la medida de toma de posesión en el registro de automotores correspondiente o en el registro único nacional de tránsito; para que cancelen los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los vehículos de la intervenida; para que cancelen los gravámenes que recaigan sobre los vehículos de la intervenida a solicitud unilateral del liquidador mediante oficio; para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos sobre vehículos a favor de la intervenida, cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del liquidador; y para que se abstengan de registrar cualquier acto que afecte el dominio de vehículos de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por el liquidador;
- j) La prevención a todo acreedor y, en general, a cualquier persona o entidad que tenga en su poder activos de propiedad de la intervenida, para que proceda de manera inmediata a entregar dichos activos al liquidador
- k) La advertencia de que el liquidador está facultado para poner fin a cualquier clase de contratos existentes al momento de la toma de posesión, si los mismos no son necesarios. Si se decide la liquidación, los derechos causados hasta la fecha de la intervención serán reconocidos y pagados de conformidad con las reglas que rigen el proceso de liquidación.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

- l) La prevención a los deudores de la intervenida de que sólo podrán pagar al liquidador, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a persona distinta, así como el aviso a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud sobre la adopción de la medida, para que procedan de conformidad;
- m) La prevención a todos los que tengan negocios con la intervenida, de que deben entenderse exclusivamente con el liquidador, para todos los efectos legales;

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El Liquidador solicitará a los despachos judiciales la remisión directa de las actuaciones correspondientes a los procesos de ejecución en curso para que los mismos hagan parte del proceso concursal de acreedores siendo graduados y calificados por el Liquidador. De igual manera, deberán poner a disposición los depósitos judiciales constituidos en el marco de los procesos ejecutivos adelantados en contra de la entidad intervenida.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Los efectos de la toma serán los del artículo 2.4.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

**PARÁGRAFO TERCERO:** Con el fin de salvaguardar el derecho fundamental a la salud de los afiliados, las EPS receptoras deberán garantizar la continuidad de la prestación del servicio de salud sin interrupción; así mismo y de conformidad a las disposiciones legales vigentes, deberán asumir como parte demandada los trámites de las acciones tuteladas cuya pretensión se encuentre relacionada con la prestación de este servicio y que se hayan proferido con anterioridad al inicio de este proceso liquidatario.

**ARTÍCULO CUARTO. DISPONER** que los gastos que ocasione la liquidación como consecuencia de la toma de posesión ordenada en el artículo primero del presente acto administrativo sean a cargo de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**

**ARTÍCULO QUINTO. DESIGNAR** como **LIQUIDADOR** de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, al doctor **FELIPE NEGRET MOSQUERA**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 10.547.944 de Popayán (Cauca), quien ejercerá las funciones propias de su cargo, de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que le sean aplicables. Para el efecto, durante el proceso de liquidación podrá adoptar las medidas previstas en el artículo 9.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010. Así mismo, ejercerá la función de representante legal de la entidad objeto de liquidación, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

El cargo de Liquidador es de obligatoria aceptación. Por tanto, el designado tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha en que sea notificado para aceptar el cargo y posesionarse del mismo, ante el despacho del Jefe de la Oficina de Liquidaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 002599 de 2016.

El Liquidador designado ejercerá las funciones propias de su cargo, previa posesión, y tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la entidad, junto con los demás deberes y facultades de ley. Así mismo, le corresponderá la adopción de las medidas contenidas en el artículo 3º del presente acto administrativo, así como la realización de inventario preliminar. También deberá

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

garantizar la prestación del servicio de salud a la población afiliada hasta que se lleve a cabo el traslado de los afiliados. También deberá sujetarse a lo dispuesto en el Manual de Ética adoptado por esta superintendencia, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 47 y el parágrafo del artículo primero de la Resolución 002599 de 2016.

De conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, particularmente lo dispuesto en los numerales 1°, 2°, y 6° del artículo 295 y el artículo 9.1.1.2.2 del Decreto 2555 de 2010, el liquidador cumple funciones públicas transitorias, es auxiliar de la justicia, tiene autonomía en la adopción de decisiones relacionadas con el ejercicio de sus funciones y para ningún efecto, puede reputarse como trabajador o empleado de la entidad objeto de la medida de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, ni de la Superintendencia Nacional de Salud.

Adicionalmente, de conformidad con el numeral 10° del citado artículo 295, los Liquidadores responderán por los perjuicios que por dolo o culpa grave causen a la entidad en liquidación o a los acreedores, debido a actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones

El Liquidador deberá remitir la información de que trata el numeral segundo del capítulo tercero, título IX de la Circular Única y el literal k) del numeral 4.1 de la Circular 000016 de 2016 *“Por la cual se hacen adiciones y modificaciones y eliminaciones a la Circular 047 de 2007 - Información Financiera para efectos de Supervisión”* expedidas por esta superintendencia, en los términos y tiempos allí señalados y demás informes requeridos por la Superintendencia Nacional de Salud para el seguimiento y monitoreo de la medida de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, que se ordena en el presente acto administrativo.

El Liquidador deberá remitir los informes y la información financiera para efectos de Supervisión, en los términos y tiempos señalados por la Superintendencia Nacional de Salud para el seguimiento y monitoreo de la medida de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, que se ordena en el artículo primero del presente acto administrativo.

#### 1. Presentación de informes.

1.1. Informe Preliminar: Una vez posesionado le corresponderá presentar documentos de propuesta de: a) plan de trabajo, b) cronograma de actividades; c) diagnóstico: el mismo deberá contener la evaluación, observaciones y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral y técnico científica del proceso de liquidación de la entidad vigilada, incluyendo la información de la base de datos de la EPS receptora de afiliados, así mismo, entregar de la red primaria la información de los usuarios asignados, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su posesión.

1.2. Informe mensual: Deberá presentar durante el término de la medida, un informe de gestión en el cual incluya el avance y la evaluación de la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral y técnico científica del proceso de liquidación de la entidad vigilada, dentro de los veinte (20) de cada mes.

1.3. Informe de cierre o solicitud de prórroga: el Liquidador deberá entregar dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro o remoción del cargo o del cierre del proceso de liquidación un informe de cierre que contenga las actividades propias del proceso de liquidación.

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A,** identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

2. Entregar la información de la red primaria de los usuarios asignados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.11.3 del Decreto 780 de 2016 (modificado por el Decreto 709 de 2021).

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El Liquidador deberá realizar un proceso de auditoría integral de las cuentas médicas de la EPS, que se presenten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010, que por su naturaleza así lo requieran, directamente o a través del mecanismo que considere más idóneo y efectivo para la identificación y esclarecimiento de los créditos a cargo de la entidad.

Asimismo, elaborará y remitirá un inventario de pasivos de la EPS en liquidación, el cual se sujetará como mínimo a las siguientes reglas:

1. Contener una relación cronológica pormenorizada de todas las obligaciones a cargo de la entidad, incluyendo todas las obligaciones a término y aquellas que solo representan una contingencia para ella, entre otras, las condicionales, los litigios y las garantías.

2. Sustentarse en los estados financieros de la entidad y en los demás documentos contables siempre que permitan comprobar su existencia y exigibilidad.

3. Incluir la relación de las obligaciones laborales a cargo de la entidad.

El Liquidador remitirá informe mensual del estado de avance en la elaboración del inventario de pasivos, en el marco del seguimiento y monitoreo de la medida de intervención forzosa administrativa para liquidar.

Para los efectos a que haya lugar, el plazo al que alude el numeral 1° del artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010 para la determinación del pasivo a cargo de la EPS en liquidación y en particular para decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente, comenzará a contabilizarse una vez el Liquidador de **Coomeva EPS**, obtenga el documento resultado del proceso de auditoría de las cuentas médicas que por su naturaleza lo requieran, sin que en todo caso, se exceda el plazo dispuesto en la presente resolución para culminar la liquidación.

Respecto de las acreencias presentadas de manera extemporánea o que se consideren como Pasivo Cierto No Reclamado (PACINORE), el liquidador podrá realizar los mismos procesos de auditoría a las cuentas médicas, a fin de establecer el valor a reconocer por la acreencia, sin que se alteren las facultades propias del agente para el reconocimiento y pago de estas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Siguiendo lo establecido el parágrafo 1° del artículo 2.1.11.3 del Decreto 780 de 2016 (modificado por el Decreto 709 de 2021) los gastos en los que incurra la intervenida mientras se surte el traslado de los usuarios como consecuencia de la liquidación, se entenderán como gastos de administración.

**ARTÍCULO SEXTO. ORDENAR** al Liquidador de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A,** adoptar las medidas pertinentes para la entrega inmediata a esta Superintendencia Nacional de Salud de la base de datos que contengan la información de los afiliados de la EPS, para el procedimiento de traslado, conforme a las normas vigentes sobre la materia, en especial lo dispuesto en el artículo 2.1.11.3 del Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 709 de 2021, relacionado con el mecanismo de asignación de afiliados, y las condiciones para garantizar la

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

continuidad en el aseguramiento y la prestación del servicio público en salud a los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud- EPS que sean sujeto de liquidación como consecuencia de la toma de posesión.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. ORDENAR** a la Red Primaria de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, suministrarle al Liquidador toda la información referente a la población objeto de atención conforme los contratos que en tal sentido tenga firmada con **COOMEVA EPS**. Esta información deberá ser entregada en un plazo máximo de dos (2) días hábiles a partir de la posesión del liquidador, de acuerdo con la instrucción que en tal sentido realice la Superintendencia Nacional de Salud.

**ARTÍCULO OCTAVO. ORDENAR** a las EPS receptoras mantener la distribución de la población en las IPS asignadas por **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A** en el Plan Nacional de Vacunación.

**ARTICULO NOVENO. DESIGNAR** a la firma **BAKER TILLY COLOMBIA LTDA**, con Nit. 800.249.449-5, como Contralor de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión de **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**

La persona jurídica designada como Contralor, acorde a lo dispuesto en el inciso primero, numeral tercero, capítulo segundo, título IX de la Circular Única expedida por esta Superintendencia, ejercerá las funciones propias de un revisor fiscal, conforme al Código de Comercio y demás normas aplicables a la revisoría fiscal y responderá de acuerdo con ellas.

Siguiendo lo establecido en la Circular Única título IX el Contralor deberá remitir un informe preliminar en medio físico a la Oficina de Liquidaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la posesión.

#### 1. Presentación de informes.

1.1. Informe Preliminar: Una vez posesionado le corresponderá remitir un informe preliminar que deberá contener la evaluación, observaciones y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral y técnico científica del proceso de liquidación de la entidad vigilada y el plan de trabajo que va a adelantar; a más tardar treinta (30) días después de su posesión.

1.2. Informe mensual: Deberá presentar durante el término de la medida, un informe de gestión en el cual incluya el avance y la evaluación de la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral y técnico científica del proceso de liquidación de la entidad vigilada, independiente del informe de gestión del Liquidador, cada treinta (30) días hasta la culminación del proceso de liquidación.

1.3. Informe final: el Contralor deberá entregar dentro de los diez (10) días siguientes, a su retiro o remoción del cargo o del cierre del proceso de liquidación un informe consolidado de las actividades y gestiones realizadas durante su permanencia en la entidad objeto de liquidación.

**ARTÍCULO DÉCIMO. POSESIÓN DEL LIQUIDADOR Y DEL CONTRALOR.** El Jefe de la Oficina de Liquidaciones de la Superintendencia Nacional de Salud realizará la posesión del Liquidador y Contralor, de conformidad con lo señalado en el artículo

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**, identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

primero de la Resolución 202130000000174-6 del 24 de enero de 2021 expedida por esta Superintendencia y el inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 002599 de 2016.

**ARTICULO UNDÉCIMO. CUMPLIMIENTO, NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN Y RECURSO.** La presente resolución será de cumplimiento inmediato a cargo del funcionario comisionado, en los términos del artículo 2 del presente acto y se notificará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010, para lo cual fijará un aviso por un día en lugar público de las oficinas de la administración del domicilio social de la intervenida.

**PARÁGRAFO.** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, en el efecto devolutivo, su interposición no suspenderá la ejecución de la medida de la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, la cual será de cumplimiento inmediato, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019 en concordancia con el artículo 335 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y deberá ser interpuesto en el momento de la diligencia de notificación o dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación y remitido a la dirección habilitada para recibo de correspondencia: Carrera 68A N.º 24B - 10, Torre 3, piso 4 Edificio Plaza Claro, Bogotá D.C. (atención presencial de lunes a viernes 8:00 a.m. a 4:00 p.m.) o al correo electrónico [correointernosns@supersalud.gov.co](mailto:correointernosns@supersalud.gov.co), de conformidad con lo previsto en el artículo 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO DUODÉCIMO. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo al Ministerio de Salud y Protección Social, en la dirección electrónica [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co) o a la dirección física Carrera 13 No. 32-76 en la ciudad de Bogotá; al Director General de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES en la dirección electrónica [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co) o a la dirección física Avenida Calle 26 No. 69-76 Torre 1 Piso 17 en la ciudad de Bogotá; al Director de la Cuenta de Alto Costo en la dirección electrónica [administrativa@cuentadealtocosto.org](mailto:administrativa@cuentadealtocosto.org) o en la dirección física Carrera 45 No.103-34 Oficina 802 en la ciudad de Bogotá D.C.; y a los gobernadores de Antioquia, Bogotá, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle y a la alcaldesa mayor de Bogotá D.C en sus correos electrónicos de contacto o notificaciones o donde indique para tal fin el Grupo de Notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dada en Bogotá D.C., a los 25 días del mes 01 de 2022.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente por:  
Fabio Aristizábal Angel

**FABIO ARISTIZÁBAL ÁNGEL**

Continuación de la resolución, *“Por la cual se ordena la liquidación como consecuencia de la toma de posesión a **COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A,** identificada con NIT 805.000.427-1.”.*

### **SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

Proyectó: Laura Natalia Corredor Amaya, Natalia del Pilar Alfonso Villamil, Profesionales Especializadas de la Dirección de Medidas Especiales para Eps y entidades Adaptadas, José Manuel Suárez Delgado Asesor del Despacho del Superintendente Nacional de Salud.

Revisó: Kendal carolina Veloza Casas, Profesional Especializada de la Dirección de Medidas Especiales para Eps y entidades Adaptadas.

María de los Ángeles Meza Rodríguez, Directora Jurídica

Judy Astrid Jaimes, Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud

Claudia Gómez Prada, Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud

Fernando Álvarez Rojas Asesor externo

Aprobó: Henri Philippe Capmartin Salinas, Delegad para Entidades de Aseguramiento en Salud

Carolina Moros Chacón, Directora para Medidas Especiales y Entidades Adaptadas.



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Penal  
Sala de Decisión de Tutelas n.º 1

**PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR**  
**Magistrada ponente**

**STP10616-2021**  
**Radicación No.: 118324**  
Acta 203

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS**

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación instaurada por **ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS**, a través de apoderado, frente al fallo de tutela proferido el 15 de julio de 2020 por la **SALA CONSTITUCIONAL DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**, mediante el cual negó el amparo dirigido contra el Juzgado 43 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad.

Al trámite fueron vinculados el Juzgado 27 Penal del Circuito de Medellín y Coomeva EPS.

## **ANTECEDENTES**

Así los resumió la Sala Constitucional de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín:

*“Manifestó la señora ANGELA MARÍA CRUZ LIBRERO como ex empleada de Coomeva EPS, a través de apoderado especial, que en el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín se adelantó acción de tutela bajo el radicado 2019-00025 en la que se solicitó fuera amparado el derecho a la salud por el eventual incumplimiento de la EPS en el aseguramiento a que estaba obligada, trámite que llevó a incidente de desacato por el presunto incumplimiento al fallo proferido, el cual culminó en medida sancionatoria en contra de ella.*

*Expuso, que el despacho de conocimiento profirió sanciones a su nombre como ex empleada de Coomeva EPS y que desde el 1 de mayo de 2021 se desvinculó laboralmente de la entidad, lo cual prueba con la certificación expedida por el área de talento humano de la EPS.*

*Finalmente indicó la actora, que solicitó al Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín la desvinculación al trámite incidental en razón a que no tenía vínculo laboral con Coomeva, petición que fue negada mediante auto del 18 de mayo de 2021, constituyendo esta decisión una vía de hecho al vulnerar sus derechos fundamentales.*

*Por lo antes expuesto, solicitó tutelar sus derechos fundamentales, revocar la decisión proferida por el Juzgado Cuarenta y Tres Penal Municipal y en consecuencia anular las sanciones impuestas a ella”.*

## **EL FALLO IMPUGNADO**

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín negó el amparo invocado tras advertir que, al momento de sancionar a la señora ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS por

incumplir la orden constitucional, no se desconocieron los precedentes jurisprudenciales sobre la finalidad del incidente de desacato, ni se desnaturalizó la finalidad de la sanción.

Esto, debido a que, si bien para el momento de la demanda constitucional la accionante no tiene la facultad para cumplir los fallos de tutela, por no encontrarse vinculada a la EPS, sí lo tenía para la fecha en que quedó ejecutoriada la sanción impuesta, la cual fue confirmada en consulta por el superior.

En estas circunstancias, no advirtió que se estén afectando los derechos fundamentales invocados.

## **LA IMPUGNACIÓN**

Fue propuesta por ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, a través de apoderado, quien manifestó que el *a quo* desconoció que *“en ningún momento en la demanda de tutela se cuestionó el tramite incidental que desembocó en sendas sanciones de arresto y multa [...] El nudo de la problemática planteada [...] se dirige única y exclusivamente a la negativa de desvincular del trámite de tutela a mi defendida, por no ostentar la representación legal de la entidad, máxime cuando no sostiene ningún vínculo contractual con la entidad obligada a dar cumplimiento al fallo de tutela, lo cual es totalmente diferente”*.

Señaló que, si no cumplió el fallo de tutela cuando pertenecía a la entidad accionada, es apenas lógico que,

ahora que no tiene ningún lazo jurídico ni injerencia en el trámite interno de la EPS, no se le pueda exigir su cumplimiento.

Indicó que “[c]ontinuar con la carga sancionatoria constituye transformar la responsabilidad subjetiva de mi procurada, por una responsabilidad objetiva proscrita en el ordenamiento jurídico colombiano y, de contera, pedirle a mi defendida un imposible físico y jurídico que también está prescrito en el ordenamiento nacional”.

Por lo anterior, solicitó “1. Conceder la impugnación presentada. 2. Remitir el expediente al superior funcional jerárquico”.

## **CONSIDERACIONES**

**1.** De conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para resolver la impugnación instaurada por ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS contra el fallo de tutela que emitió la Sala Constitucional de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

**2.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces, con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando, por acción u omisión, le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de manera expresa en la ley, *siempre que no exista otro medio de defensa judicial* o, existiendo, cuando la tutela

se utilice como mecanismo transitorio para evitar *un perjuicio de carácter irremediable*.

**3.** En el presente evento, ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS cuestiona, por vía de la acción de amparo, el auto del 18 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín, mediante el cual negó su desvinculación del incidente de desacato rad. 050014088043-2019-00025, pues considera que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

**4.** En orden a abordar la solución del problema jurídico que concita la atención de la Sala, habrá de verificarse, en primer término, el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, para constatar si es viable analizar el fondo del reclamo propuesto por ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS.

No se discute que el asunto reviste relevancia constitucional, pues se censura una supuesta trasgresión del derecho al debido proceso y, además, no se ataca una decisión de tutela.

Igualmente, se advierte cumplido el requisito de *inmediatez* en el ejercicio de la acción de amparo, pues la determinación que se censura fue proferida por el 18 de mayo de 2021, esto es, hace menos de seis (6) meses.

También se observa satisfecho el requisito de *subsidiariedad* de la acción de tutela, pues el auto proferido por el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín no era susceptible de recursos.

Dicho lo anterior, se impone verificar el fondo del asunto en aras de establecer la posible configuración de un error que pueda habilitar la procedencia del amparo (CSJ STP577, 24 ene. 2017, Rad. 89802).

**5.** Ahora bien, previo a realizar el estudio correspondiente, es necesario aclarar lo siguiente:

i) El 7 de febrero de 2019, el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín concedió el amparo invocado por María Paula Villegas Hernández y, en consecuencia, dispuso:

*“SEGUNDO: ORDENAR **al representante legal de la EPS COOMEVA, o quien haga sus veces**, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca y pague efectivamente en favor de la señora MARÍA PAULA VILLEGAS HERNÁNDEZ quien se identifica con la cédula de ciudadanía 1.067.865.117, la incapacidad N° 554198 – 2 de fecha inicial entre 23 de septiembre de 2018, hasta el 27 de enero de 2019, para un cómputo de 126 días”.*

ii) El 17 de junio de 2019, ante el incumplimiento de lo ordenado, el Juzgado resolvió:

*“SANCIONAR a los doctores LUIS ALFONSO GÓMEZ ARANGO, ANGELA MARÍA CRUZ LIBEROS y LUIS FERNANDO CORTÉS CASTAÑEDA en su calidad de responsables del cumplimiento del fallo de la EPS COOMEVA con multa equivalente a CINCO (05)*

*salarios mínimos mensuales legales vigentes y arresto en Estación de Policía por el término de TRES (03) días”.*

iii) Debido al alto número de tutelas que se promueven contra la E.P.S., las cuales, en muchos casos, han conllevado a la imposición de sanciones en contra de su representante legal por el desacato a las órdenes dictadas en dichos fallos, ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS acudió a la acción de tutela, la cual fue seleccionada y resuelta por la Corte Constitucional en sentencia T-315 de 2020.

En dicho fallo, el Alto Tribunal determinó que en Coomeva E.P.S. existe *“un problema estructural de tipo operativo y financiero que afecta la prestación de servicios de salud requeridos por sus usuarios, quienes acuden de forma masiva a la acción de tutela para obtener la satisfacción de sus derechos”.*

Así, *“[l]a entidad se encuentra en un plan de ajuste que busca remediar sus problemas financieros con el fin de contar con el capital y el patrimonio que haga viable mantener su oferta institucional en el sector de la salud”.*

Por ende, consideró que la Gerente General de Coomeva E.P.S. no había actuado de manera negligente, pero sus derechos fundamentales están siendo vulnerados *“si los jueces de tutela siguen expidiendo en su contra sanciones por desacato en los casos concretos, sin tener en cuenta el problema estructural que afecta a la E.P.S. que representa legalmente”.*

Por lo anterior, resolvió suspender *“durante un año las sanciones que se hayan dictado en contra de la accionante y se fijará como regla de esta providencia, que habrá de tenerse en cuenta por los*

*jueces constitucionales que en adelante deban resolver eventuales incidentes de desacato por incumplimientos de Coomeva E.P.S., la de evitar imponer cualquier tipo de sanciones -bien sean de arresto o multas- por desacato en contra de la accionante, durante este periodo de tiempo”.*

En este sentido, la sanción impuesta por el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín, sólo podrá hacerse efectiva a partir del 18 de agosto del 2021.

iv) El 1 de mayo de 2021, ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS presentó su renuncia al cargo de Gerente General de la EPS COOMEVA, perdiendo, en ese sentido, la condición que la habilitaba para reconocer y pagar la incapacidad en favor de María Paula Villegas Hernández, por lo que solicitó su desvinculación del incidente de desacato.

v) El 18 de mayo de 2021, el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín consideró lo siguiente:

*“Sobre este aspecto, vale aclarar en primer lugar, que si bien es cierto que a la fecha la Doctora ANGELA MARÍA CRUZ LIBEROS no se encuentra vinculada laboralmente a la EPS COOMEVA pues presentó renuncia irrevocable con efectos a partir del 02 de mayo de 2021; para el momento no sólo de la emisión del fallo de tutela, sino además de la imposición de la sanción por incumplimiento del fallo, se desempeñaba activamente como Gerente General de dicha entidad, y en dicho sentido, era la encargada de hacer cumplir la decisión emitida por este despacho.*

*Además, el hecho de haber renunciado a ese cargo, no la exime per sé de las obligaciones propias del tiempo que fungió con tal calidad, pues es claro que en el desarrollo de las mimas debió*

*propender por el cumplimiento cabal y oportuno de sus deberes profesionales; razón por la cual no se puede utilizar el hecho de la desvinculación laboral como una causa válida para desligarse de los trámites y deberes que desde un principio estaba llamada a cumplir.*

*Aunado a lo anterior, como se dejó sentado en precedencia, la misma accionante indicó de forma expresa que hasta el momento no se ha hecho efectivo en su favor el cumplimiento del fallo de tutela, situación que dificulta aún más el proceder con la desvinculación que se solicita.*

*Así las cosas, atendiendo a que la entidad accionada NO ha dado cabal cumplimiento a los requerimientos de la afectada frente a la solicitud que dio inicio a este trámite, toda vez que aún no se ha materializado el pago de la incapacidad médica por licencia de maternidad ordenada en su favor, NO se procederá con la desvinculación de la Doctora ANGELA MARÍA CRUZ LIBEROS del presente trámite, así como tampoco se procederá con la inaplicación de la sanción y de la multa impuesta como Gerente General de la entidad, y continuará en firme la misma.*

*No obstante lo anterior, ha de tenerse en cuenta que en virtud de la sentencia de tutela T 315 de 2020 emitida por la Honorable Corte Constitucional, la ejecución de las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBEROS, en calidad de Gerente y Representante Legal de Coomeva E.P.S. se encuentran suspendidas por el término de un (01) año; razón por cual, la misma sólo podrá hacerse efectiva a partir del 18 de agosto del 2021”.*

Por lo anterior, resolvió no desvincular a la accionante del trámite incidental y tampoco dejar de aplicar las sanciones que se encuentran suspendidas.

**6.** Bajo este panorama, se advierte que la sanción interpuesta el 17 de junio de 2019, para ese momento, resultaba *razonable*, en cuanto a que el “representante legal de

la EPS COOMEVA, o quien haga sus veces” no había cumplido lo ordenado en el fallo de tutela del 7 de febrero de 2019.

Ahora bien, aunque, a la fecha, la EPS todavía no ha reconocido ni pagado la incapacidad en favor de María Paula Villegas Hernández, no hay razón lógica ni normativa aplicable que imponga que ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, como ciudadana, deba seguir vinculada al trámite incidental, si se considera que, a la fecha de emisión de esta providencia, ya no tiene vínculo alguno con la EPS COOMEVA, con lo que ya no ostenta la calidad de Gerente General de la misma, perdiendo, en ese sentido, la condición que la habilitaba para dar cumplimiento a lo ordenado.

Por lo anterior, aunque el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 precisa que “[e]l juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia”, tales medidas sancionatorias “tienen por objeto persuadir al destinatario de las órdenes del cumplimiento efectivo e integral” (CSJ ATP1013, 13 jul. 2021, Rad. 117770).

Así, la juez debía analizar “las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia” (SU-034 del 2018).

Con esto, aunque el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín afirme que la accionante, durante el tiempo previo a su renuncia, “debió propender por el cumplimiento cabal y

*oportuno de sus deberes profesionales*”, lo cierto es que, actualmente, no es posible exigirle el pago de lo adeudado pues ya no es la representante legal de la entidad, haciendo que su vinculación al trámite -y su eventual sanción- no sea útil ni necesaria para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de María Paula Villegas Hernández.

**6.** En este orden de ideas, la Sala encuentra probado que el despacho accionado incurrió en un desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes y, por consiguiente, incurrió en un defecto sustantivo, pues, en el auto del 18 de mayo de 2021, se dejó de evaluar las circunstancias específicas para alcanzar el cumplimiento efectivo e integral de las órdenes impartidas en la acción de tutela.

Así, la necesidad de continuar con el trámite incidental contra ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS presenta una falencia motivacional originada en el proceso de interpretación y aplicación del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, en tanto éste tiene incidencia para asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia.

Lo anterior, permite calificar la decisión del Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín como constitutiva de una vía de hecho derivada del defecto conocido como decisión sin motivación que se configura *“cuando la sentencia atacada carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su*

*obligación de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan*” (C-590/2005 y T-041/2018, entre otras).

En consecuencia, esta Corporación revocará la decisión proferida por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín y, en su lugar, tutelaré el derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

Así mismo, dejaré sin efectos el auto del 18 de mayo de 2021 del Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín y, por consiguiente, se ordenará a la Juez que resuelva, en el término de cuarenta y ocho (48) horas -contadas a partir de la notificación del presente fallo-, la petición a que se contrae el asunto *sub examine*, teniendo en cuenta la naturaleza del incidente de desacato como instrumento que procura la ejecución de la sentencia de tutela, no como un procedimiento de carácter netamente sancionatorio.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión de Tutelas N° 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

- 1. REVOCAR** el fallo impugnado.

**2. TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso invocado por ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS.

**3. DEJAR** sin efectos jurídicos el auto del 18 de mayo de 2021 del Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín.

**4. ORDENAR** al Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín que resuelva, en el término de cuarenta y ocho (48) horas -contadas a partir de la notificación del presente fallo-, la solicitud de libertad condicional presentada por ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS para ser desvinculada del incidente de desacato rad. 050014088043-2019-00025, de acuerdo con la parte motiva de este fallo.

**5. NOTIFICAR** esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**6. REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÚMPLASE**

  
**PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR**



**JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA**



**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**

**NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA**  
Secretaria

**Sentencia No:** T-076  
**Procedimiento:** Acción de tutela.  
**Accionante:** Angela María Cruz Libreros  
**Accionado:** Juzgado Veintidós Civil Municipal de Medellín  
**Radicado:** 05001 31 03 016 2021 00281 01  
**Asunto:** Concede amparo deprecado  
**Sinopsis:** *“Tratándose de solicitudes de amparo en contra de las providencias proferidas en el curso de un incidente de desacato, como aquella que resuelve el incidente, la Corte Constitucional ha establecido que procede la acción de tutela excepcionalmente, siempre y cuando logre verificarse la existencia de una vía de hecho.” De allí que la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional para enervar mediante la acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, debe cumplir los siguientes requisitos: (i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso. (ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos). (iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que a) no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y b) no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.*

**TRIBUNAL SUPERIOR  
DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN  
-SALA CUARTA CIVIL DE DECISIÓN-**

Medellín, Cuatro (04) de octubre del dos mil veintiuno (2021).

Se ocupa la Sala a resolver el recurso de impugnación formulado por la señora Angela María Cruz Libreros, frente a la sentencia emitida el pasado treinta (30) de agosto del año en curso, por el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, al interior de la acción de tutela promovida por aquella en contra del Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín, trámite al que fueron vinculados los accionantes de los respectivos incidentes de Desacato promovidos en contra de la entidad, así como los juzgados que conocieron en sede de consulta de los mismos.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. Fundamentos fácticos.** Expone el apoderado en su escrito de tutela (*Cfr. Cdo Digital 01. fl. 1 a 3*) que la decisión adoptada en providencia del nueve (9) de agosto del 2021 por el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín es constitutiva de una vía de hecho, porque se abstuvo de ordenar la desvinculación del incidente de desacato a su poderdante -señora Angela María Cruz Libreros-, lo que apareja la

vulneración de los derechos del debido proceso, libertad, patrimonio y buen nombre de la exempleada de Coomeva EPS.

Refiere, que en el Juzgado encartado se adelantó en contra de su poderdante veinticinco (25) acciones de tutela (Cfr. Cdo Digital 01. fl. 1), mismas que por incumplimiento desembocaron en sanciones por desacato, sanciones como el arresto, multa o compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación por eventual fraude procesal; sin embargo, el día 1 de mayo su poderdante terminó su vinculación laboral con la EPS COOMEVA, por lo que solicitó la desvinculación de su representada dentro de los trámites incidentales, petición que fue denegada en providencia del 9 de agosto del 2021.

Por lo que, con base en los hechos pretéritamente expuestos, solicitó: *“Que se declare la vía de hecho en que incurrió el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín – Antioquia, al negar la desvinculación procesal de la Señora Angela María Cruz Libreros, en los trámites incidentales de desacato iniciados contra COOMEVA EPS que señala dentro de los presupuestos hechos del problema. Como consecuencia de lo anterior, tutelar los derechos al debido proceso, libertad, el patrimonio y el buen nombre de la Señora Angela María Cruz Libreros”.*

**2. De la Sentencia Impugnada.** El conocimiento de la acción correspondió al Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Oralidad de Medellín (Cfr. Cdo Digital. 0.19 pág 1 a 15), quien, mediante providencia del Treinta de Agosto del presente año, desestimó el amparo deprecado, tras estimar que luego de analizar las providencias emitidas, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de cara a la finalidad del incidente de desacato, concluyó que no se incurrió en vía de hecho por defecto procedimental, pues para las fechas en que se impuso la sanción, todavía la señora Ángela María -accionante-, ostentaba el cargo de representante legal de Coomeva EPS, siendo acertada la decisión adoptada por el Juzgado accionado, providencia que no fue objeto de recurso de reposición, tornándose en improcedente la acción de tutela por ausencia de requisito de procedibilidad.

**3. De la Alzada.** Inconforme con la decisión, y en la oportunidad procesal pertinente, el apoderado de la accionante impugnó el fallo (*Cfr. Cdo Digital 22. Pag 1 a 9*), reiterando varios de los argumentos del escrito de tutela, para enfatizar que contra el auto que resuelve la solicitud de desvinculación no procede recurso alguno, pues se trata de un trámite especial preferente y sumario, y frente al análisis de fondo el hecho de no acceder a la desvinculación del trámite de tutela a su poderdante confirma la existencia de una vía de hecho posterior al trámite incidental, la que no se puede retrotraer al procedimiento incidental.

Agotado de esta manera el trámite previo de la acción, y reunidos los requisitos de forma previstos por los artículos 37 y 14 del Decreto Reglamentario 2591 de 1991, procede la Sala a decidir el asunto sometido a su conocimiento con fundamento en las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES.

1. La acción de tutela está consagrada como mecanismo ágil y eficiente destinado a salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la actuación de una autoridad o de un particular en los casos expresos que contempla el decreto 2591 de 1991.

Excepcionalmente y, producto de una la larga evolución jurisprudencial, que encuentra origen en la sentencia C-543 de 1992, se estableció la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales cuando estas plasman verdaderas actuaciones arbitrarias e ilegítimas de la autoridad judicial, contrarias al orden jurídico preestablecido y violatorias de las garantías constitucionales y legales que integran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, actuaciones a las que la Jurisprudencia denominó “vías de hecho”, y que en sentencia C-590 de 2005 caracterizó y describió de la siguiente manera:

*“En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.*

*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>1</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado<sup>2</sup>.*

*i. Violación directa de la Constitución.*

*Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad (sic) en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”*

**2.** A estos requisitos de procedibilidad, necesarios para la prosperidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, se suman los de subsidiariedad y residualidad propios de la naturaleza de toda acción de amparo constitucional, que corresponde verificar, previo incluso, al análisis de la ocurrencia de la vía de hecho.

*“Las primeras, que se podrían definir como generales, pretenden ante todo garantizar que quien acuda a este mecanismo excepcional de la tutela, lo haga en*

1. Sentencia T-522 de 2001

2. Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

*aplicación: i) del principio de subsidiariedad, entendido éste, como el deber que tienen las personas de haber hecho uso de manera previa, de aquellas herramientas jurídicas diseñadas por el legislador para ser usadas de manera ordinaria en el trámite de las actuaciones judiciales, y por otro lado, ii) la inmediatez, relativa a la oportunidad con la cual se ha acudido en el empleo de la acción de tutela, para reclamar la protección de los derechos fundamentales. Las segundas, que se podrían denominar como causales especiales, corresponden de manera concreta a los diferentes tipos de vicios o errores de las actuaciones judiciales, los cuales fueron inicialmente definidos como vías de hecho según el tipo de defecto...” (Corte Constitucional. Sentencia T-588 de 2007).*

### **3. Acción de tutela contra incidentes de desacato.**

Tratándose de solicitudes de amparo en contra de las providencias proferidas en el curso de un incidente de desacato, como aquella que resuelve el incidente, la Corte Constitucional ha establecido que procede la acción de tutela excepcionalmente, siempre que logre verificarse la existencia de una vía de hecho. Lo anterior, por cuanto es claro que, por medio del incidente de desacato, las autoridades judiciales toman decisiones que pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de las partes. Luego, siendo procedente de forma excepcional la acción de tutela, debe tenerse presente que, durante el trámite de aquel incidente, no se deberán ventilar asuntos que afecten la *ratio decidendi*, ni la decisión que con base en ésta se adoptó en el fallo de tutela, y que sirve como fundamento para promover el incidente de desacato. Así, el estudio de una acción de tutela interpuesta contra un incidente de desacato deberá limitarse, en todo caso, a la conducta desplegada por el juez durante el incidente mismo, sin consideración alguna del fallo que le sirve de trasfondo. Lo contrario sería revivir un asunto debatido que hizo tránsito a cosa juzgada.

De allí que la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional, para enervar mediante la acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, debe cumplir los siguientes requisitos:

*(i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso.*

(ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos).

(iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que **a)** no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y **b)** no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.

**4. Carácter subsidiario y residual de la acción de amparo iusfundamental.** Sobre este particular, ha sido reiterada y extensa la jurisprudencia constitucional en demarcar los lineamientos que imperan en la materia, no obstante, en aras de brindar claridad, resulta meritorio traer a colación lo sostenido por la H. Corte Constitucional en Sentencia T-006/2015, veamos:

***“4. Agotamiento de los medios de defensa judicial como requisito general de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.***

4.1. El artículo 86 Superior reviste a la acción de tutela de un carácter subsidiario, esto por cuanto la misma solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, ya que en el evento que cuente con otra vía, aquella “se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

***La acción no tiene como finalidad ser un mecanismo alterno respecto a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda usarse uno u otro sin ninguna distinción, ni mucho menos fue diseñado para desplazar a los jueces ordinarios de sus atribuciones propias.*** Así lo sostuvo la Corte en sentencia SU-424 de 2012:

***“La acción de tutela no puede admitírsele, bajo ningún motivo, como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.***

Por ello, el principio de subsidiariedad hace que la tutela se torne improcedente contra providencias judiciales cuando: (i) el asunto esté en trámite, salvo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; (ii) **no se han agotado los medios de defensa judiciales, ordinarios y extraordinarios; y**

**(iii) se use para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.**

4.2. En cuanto esta última característica, se tiene que la acción de tutela no procede cuando lo que se busca es reabrir un asunto litigioso que por negligencia, descuido o distracción de las partes se encuentra debidamente resuelto.

Sobre el particular, en la sentencia T-557 de 1999, al analizar una acción de tutela interpuesta por una empresa contra la decisión de un juzgado que la había condenado a restituir un bien inmueble, este Tribunal sostuvo:

*“En relación con este punto, la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional ha sido clara en enfatizar que la acción de tutela no es un mecanismo que pueda utilizarse para revivir términos procesales vencidos o subsanar errores en que haya podido incurrir el litigante durante sus contiendas jurídicas. **Por tratarse de una vía subsidiaria de defensa, procedente sólo en ausencia de otros medios judiciales, la tutela no puede incoarse para reemplazar los mecanismos jurídicos existentes que se han dejado de usar por desidia o indiferencia de quien los tenía a mano**”.* (Subrayado fuera del texto).

En igual sentido, la providencia T-032 de 2011, al estudiar un asunto de una persona que no estaba de acuerdo con la decisión de un juzgado dentro de un proceso ejecutivo, donde se resolvió que se llevaría a cabo la diligencia de remate, precisó lo siguiente:

*“Así, a la luz del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no puede ser ejercida como un medio de defensa judicial alternativo o supletorio de los mecanismos ordinarios previstos por el legislador para el amparo de los derechos. De hecho, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a través de la acción de amparo no es admisible la pretensión orientada a revivir términos concluidos u oportunidades procesales vencidas por la negligencia o inactividad injustificada del actor. Igualmente, la jurisprudencia tampoco ha consentido el ejercicio de la acción de tutela como el último recurso de defensa judicial o como una instancia adicional para proteger los derechos presuntamente vulnerados”.* (Subrayado fuera del texto).

La sentencia T-103 de 2014, en el caso de un exrepresentante a la Cámara que interpuso acción de tutela contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al interior del proceso penal, la Corte declaró improcedente el amparo por cuanto no se habían agotado todos los medios ordinarios de defensa judicial existentes. Al respecto señaló:

*“Entonces, por vía de tutela, no es viable revivir términos de caducidad agotados, en la medida que se convertiría en un mecanismo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y se desnaturalizaría el propósito mismo de la acción constitucional de protección de los derechos fundamentales.*

*En conclusión, es necesario que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales haya agotado los medios de defensa disponibles en la legislación para el efecto. Esta exigencia responde al principio de subsidiariedad de la tutela, que pretende asegurar que la acción constitucional no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos otros diseñados por el legislador. Menos aún, que resulte ser un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes o para corregir oportunidades vencidas en los procesos jurisdiccionales ordinarios". (Subrayado fuera del texto).*

*La Corte ha generado un grupo de jurisprudencia estable acerca de los eventos en que la acción constitucional resulta improcedente por el incumplimiento de este principio. Puntualmente, como se comprobó en los apartados 5.2. y 5.3. de esta providencia, ha reiterado que ello ocurre cuando no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios y cuando se utiliza para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico. (Subrayado fuera del texto).*

*Así que la acción de tutela resulta improcedente contra providencias judiciales cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los medios judiciales ordinarios consagrados por la ley, o cuando se pretende reabrir términos procesales por no haberse interpuesto oportunamente los recursos en el desarrollo del proceso ordinario."*

**5. Del caso en concreto.** A partir de los antecedentes reseñados, el problema de fondo que debe resolver el Tribunal en el caso *sub examine* se circunscribe a establecer, si se ha configurado o no, la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, como consecuencia de la negativa para acceder a la solicitud de inaplicación de la sanción del incidente de desacato solicitado ante el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Medellín, adelantándose desde ahora el Tribunal a concluir que tal protección goza de vocación de prosperidad, ello, por las razones que enseguida se expondrán.

En primer lugar, se impone el análisis respecto a las conocidas causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela, las cuales encuentra la Sala estructuradas, pues, se cumple con la relevancia constitucional, porque se pretende la protección del derecho al debido proceso que es de esa raigambre y jerarquía; se cumple con la la inmediatez y subsidiariedad, porque frente a la decisión que desata un trámite incidental de desacato y la consiguiente solicitud de desvinculación no procede recurso

alguno -pese a que erróneamente el juez hubiese estimado lo contrario-, aunado a que la sentencia data del 9 de agosto del 2021, lo que impide considerar incumplido el principio de inmediatez.

Ahora, con base en el estudio efectuado en las motivaciones generales respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, entrará entonces la Sala a dilucidar si en la actuación cuestionada se encuentra evidenciada la configuración del defecto procedimental, para lo cual se estima determinante resaltar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fijado reglas claras en cuanto a la procedencia de la acción de tutela, para cuestionar decisiones judiciales dictadas al interior del trámite incidental por desacato, dejando en claro que, sólo excepcionalmente la acción de amparo procede para atacar estas decisiones y; siempre y cuando, concurren los requisitos de procedencia y procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, limitando su estudio únicamente a la conducta desplegada por el juez durante el incidente mismo, sin consideración alguna al fallo de tutela que sirve de trasfondo al incidente, salvo que aquella sea de imposible cumplimiento o ineficaz para garantizar la efectividad del derecho fundamental amparado, enfatizando la citada Corporación que *“al momento de evaluar si se estructuró una violación iusfundamental con ocasión de un incidente de desacato, el juez debe proceder a verificar si la decisión que puso fin al trámite incidental estuvo precedida de todas las garantías procesales y si su contenido se ajustó, o no, a lo ordenado en la sentencia de tutela inicial, para pasar a determinar si se configuran los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.”*

**5.1** Aunado a lo anterior, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha establecido como presupuesto material, que la acción de tutela sólo procede de forma excepcional cuando se materializa una vulneración al debido proceso de las partes, incursionando el funcionario judicial, por esa vía, en alguna de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judiciales; aspecto que en el caso en concreto se consolida, pues de la revisión minuciosa de lo actuado en el trámite incidental por desacato al fallo de tutela realizado por el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín, se observa de la conducta desplegada por el juez, que éste incurrió en forma inconsciente en un defecto

constitutivo de vía de hecho, que afecta las garantías fundamentales de la accionante –*Angela María Cruz Libreros quien era representante legal de Coomeva Eps-*, en tanto desconoció la finalidad que persigue el incidente de desacato, que no es sólo la imposición de la sanción por la desobediencia frente a la sentencia, sino lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela -pendiente de ser ejecutada-, y la protección de los derechos fundamentales amparados, para lo cual debe inducir al accionado que encauce su conducta hacia el cumplimiento y no reprender al renunente por el peso de la sanción en si misma, tal como lo ha considerado la H.Corte Constitucional en Sentencia SU034 del 2018:

*“Puede así presentarse una situación en la cual se evidencia la falta de ejecución de la orden de tutela sin que la subsistencia de la amenaza o vulneración pueda enrostrársele al accionado, caso en el cual el juez constitucional –que mantiene su competencia hasta que los derechos amparados sean restablecidos– deberá recurrir a otros métodos que propicien el cumplimiento efectivo sin que haya lugar amonestar al extremo pasivo. En esa dirección, esta Corte ha subrayado: “todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato’ ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de ‘todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento’ del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento. (subraya ajena al texto)*

**5.5 Interpretación que debe realizar el Juez accionado,** máxime cuando en la Sentencia T-315 del 2020 la Corte Constitucional había suspendido las sanciones privativas de la libertad y pecuniarias a la accionante Angela María Cruz Libreros, cuando declaró: *“En atención a lo dispuesto en la Sentencia SU-034 del 2018, que estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario, se dispondrá que los jueces constitucionales que, en el futuro, deban resolver incidentes de desacato que se promueva en el marco de acciones de tutela interpuestas en contra de COOMEVA EPS, en las circunstancias a las que aquí se ha hecho referencia, evaluarán las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean el incumplimiento de sus decisiones*

*al momento de imponer las respectivas sanciones ...(...) por lo que se suspenderán durante un año las sanciones que se hayan dictado en contra de la accionante y se fijará como regla de esta providencia, que habrá de tenerse en cuenta por los jueces constitucionales que en adelante deban resolver sobre eventuales incidentes de desacato por incumplimiento de Coomeva, la de evitar imponer cualquier tipo de sanciones- bien sea de arresto o multas- por desacato en contra de la accionante, durante este periodo”.*

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia T 058-2021, reiteró el carácter punitivo de la sanción impuesta en incidente de desacato, para lo cual precisó que: “ *el objeto de la sanciones en el reseñado procedimiento, se enfocan a lograr el cumplimiento efectivo de la sentencia de tutela, pero no es un fin, en sí mismo, porque los correctos son accesorios y, en últimas no garantizan la protección de los derechos fundamentales, aspecto que tampoco implica que las mismas jamás se impongan; empero cuando haya lugar a hacerlo, los falladores deben analizar la suficiente diligencia para no afectar otras prerrogativas superlativas.*”

Así las cosas, teniendo en cuenta que la hoy accionante no reviste la calidad de representante legal de COOMEVA EPS desde el 1 de mayo del 2021, por lo tanto no se encuentra en posición de cumplir los fallos de tutela en los que devino las sanciones de desacato, por lo que se considera por el tribunal que el Juzgado accionando debió estudiar previamente y de fondo la solicitud de vinculación de cara a la responsabilidad subjetiva que hoy tiene la accionante y la posibilidad de cumplimiento de aquella frente a los aludidos fallos, realizando un análisis probatorio en tal sentido, y no retrotraer su argumentación en que para el momento en que se impuso la sanción, aquella era representante legal, pues sostener dicha interpretación desconoce la responsabilidad subjetiva propia del derecho disciplinario, tal y como lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia en sentencia T-275-2019 “ *Recuérdese que la imposición de una sanción en el trámite constitucional se dirige contra un individuo determinado, por ello debe analizarse la responsabilidad subjetiva del funcionario encargado de cumplirla, lo cual obedece al principio de culpabilidad, no bastando para sancionar la constatación objetiva de un aparente incumplimiento, sino la actitud consciente del encargado de cumplirla en el sentido*

*de sustraerse arbitraria y caprichosamente a proceder de conformidad con lo dispuesto “como si se tratase de asumir una posición de rebeldía frente a la decisión de la autoridad judicial”.*

Bajo los lineamientos expuestos, resulta acertado acceder a la petición de la impugnante, de cara los planteamientos jurisprudenciales antes advertidos, en el sentido que se ordena al Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín, dejar sin valor y efecto el auto calendarado el 9 de agosto del 2021 y proceda nuevamente a resolver la solicitud de inaplicación de la sanción, dentro de los incidentes de desacato con Radicado No 2018-00688, 2019-01087, 2019-00379, 2020-00316, 2018-01133, 2019-01152, 2018-01212, 2018-01277, 2018-00268, 2018-01240, 2017-00734, 2019-00166, 2019-00641, 2019-00158, 2018-01183, 2018-00383, 2020-00070, 2018-01105, 2018-00476, 2019-00514, 2019-00480, 2019-00171, 2019-00935 y 2019-00271 cuestionados por el accionante en la presente acción constitucional, ateniendo a las consideraciones previamente expuestas.

De esta manera y por las razones expuestas, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**, Sala Cuarta Civil de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### III. FALLA:

**PRIMERO:** REVOCAR la sentencia que por vía de impugnación se revisa, proferida el día treinta (30) de agosto de 2021, por el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Oralidad de Medellín en la acción de tutela instaurada por la señora Angela María Cruz Libreros en contra del Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín.

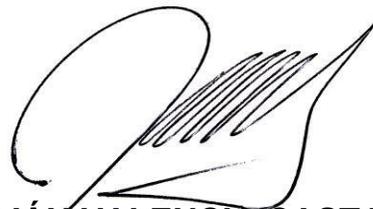
**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, AMPARAR los derechos de la accionante, por lo que se ORDENA al Juzgado Veintidós Civil Municipal de Oralidad de Medellín que dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes a la notificación de la presente decisión, deje sin valor y efecto

el auto calendado 9 de agosto y proceda en el término de 10 días a resolver la solicitud de inaplicación de la sanción presentada por la aquí accionante dentro de los incidentes de desacato radicado 2018-00688, 2019-01087, 2019-00379, 2020-00316, 2018-01133, 2019-01152, 2018-01212, 2018-01277, 2018-00268, 2018-01240, 2017-00734, 2019-00166, 2019-00641, 2019-00158, 2018-01183, 2018-00383, 2020-00070, 2018-01105, 2018-00476, 2019-00514, 2019-00480, 2019-00171, 2019-00935 y 2019-00271, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito y eficaz. (Decreto 2531 de 1991)

**CUARTO:** REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada la decisión. (Art. 31 Dcto. 2591/91), y el contenido del incidente de desacato al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JULIÁN VALENCIA CASTAÑO**  
Magistrado



**PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA**  
Magistrada  
(Aclaración de Voto)

**JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO**  
Magistrado  
(Permiso justificado)





***"Al servicio de la justicia  
y de la paz social"***

**MAGISTRADA: PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA**

**Procedimiento:** Acción de tutela

**Accionante:** Angela María Cruz Libreros

**Accionado:** Juzgado Veintidós Civil Municipal de Medellín

**Radicado Único Nacional:** 05001 31 03 016 2021 00281 01

**Magistrado Ponente:** Dr. Julián Valencia Castaño

**Asunto:** Aclaración de voto (S – T 076)

Medellín, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Aunque acompaño la decisión adoptada en el presente amparo, lo hago únicamente en consideración a que la Corte Constitucional, mediante el numeral tercero resolutorio de la sentencia T-315 del 18 de agosto de 2020, resolvió lo siguiente:

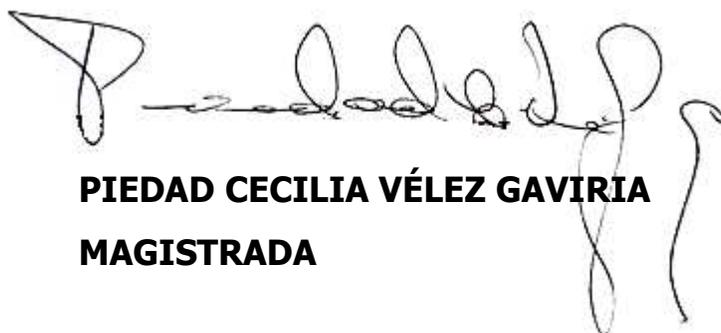
***"SUSPENDER*** durante un periodo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia, la ejecución de las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de la señora Ángela María Cruz Libreros, en calidad de Gerente y Representante Legal de Coomeva E.P.S.

*Adicionalmente, en los incidentes de desacato que se promuevan en el marco de acciones de tutela que se hayan interpuesto contra Coomeva E.P.S., en las circunstancias a las que aquí se ha hecho referencia, o las que en el futuro se interpongan en el mismo contexto, los jueces constitucionales tendrán en cuenta las pautas fijadas en la parte motiva de esta providencia."*

Lo anterior, sumado a que la tutelante durante el interregno en que estaba amparada por la suspensión dispuesta a su favor se desvinculó de Coomeva EPS, realmente imponía al Juez un análisis diferente al realizado en su providencia, porque las "pautas" que debían observar en lo sucesivo **todos** los jueces constitucionales, que claramente no siguió el titular del Juzgado acusado, se orientan a que en cada evento debía atenderse a la verdadera naturaleza del incidente de desacato, como quiera que en el caso puntual de la señora Cruz Libreros se desconocía la misma

*"(...) toda vez que el efecto de las sanciones que le han sido impuestas es contrario al que se busca de asegurar el cumplimiento de los fallos de tutela, pues al estar privada de la libertad queda imposibilitada para cumplirlos. Además, la ejecución sucesiva de estas sanciones desvanece la naturaleza disciplinaria del incidente para convertirlo en una suerte de sanción punitiva, con el agravante de no contar con las garantías propias del proceso penal para defenderse."*

Dejo así con respeto consignada mi aclaración.



**PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA**  
**MAGISTRADA**

**Firmado Por:**

**Piedad Cecilia Velez Gaviria**

**Magistrada**

**Sala 002 Civil**

**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

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:

**f8b7ffaf99c3f3b85f4984368baeda98b7346db1ba261d61117b225616a8538c**

Documento generado en 04/10/2021 07:48:21 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

**Medellín, siete (7) de octubre de dos mil veintiuno (2021)**

Proceso	<b>TUTELA JUDICIAL</b>
Radicado	<b>05001 31 03 004 2021 00217 01</b>
Accionante	<b>ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS</b>
Accionada	<b>JUZGADO OCTAVO CIVIL MUNICIPAL EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN</b>
Juzgado Origen	<b>CUARTO CIVIL CIRCUITO MEDELLÍN</b>

Decide la Sala la impugnación del fallo de la acción de tutela de la referencia.

## **1. ANTECEDENTES.**

### **1.1 LA DEMANDA.**

Solicita la actora el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, libertad y buen nombre; para que se revoque la decisión de la autoridad accionada y en su lugar se anulen las sanciones impuestas en su contra dentro de los incidentes de desacato identificados con radicados No. 2019-213, 2019-301, 2019-200, 2016 172, 2018-320, 2016-172, 2018-317, 2019-114, 2019-20, 2016-211, 2018-123.

Como fundamento de sus pretensiones expone que ante la autoridad demandada se adelantaron las acciones de tutela con radicados referenciados y posteriormente se tramitaron incidentes de desacato que desembocaron en medidas sancionatorias en su contra en condición de Gerente General de COOMEVA EPS S.A.; que desde el primero de mayo de 2021 se desvinculó laboralmente de dicha EPS, en consecuencia solicitó al juzgado su desvinculación de los referidos incidentes y en escrito del 22 de julio de 2021 le fue negada dicha solicitud, decisión que constituye vía de hecho.

### **1.2 PRIMERA INSTANCIA.**

Mediante auto del 30 de julio de 2021, el juzgado de origen admitió la demanda y vinculó a los accionantes en los diferentes trámites de desacato.

El JUZGADO OCTAVO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN relató el trámite de cada uno de los incidentes de desacato señalados por la accionante, evidenciándose que la mayoría tiene sanciones vigentes.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Expedido el fallo en primera instancia e impugnado, el asunto fue remitido a este tribunal que advirtió la falta de vinculación de COOMEVA EPS S.A., y por ello declaró la nulidad para que se subsanara lo correspondiente.

Subsanado el defecto, mediante sentencia del 10 de agosto de 2021, el juzgado de origen negó la solicitud de amparo, considerando que de los expedientes de desacato se advierte que en algunos no hay sanciones vigentes, otros no tienen solicitudes de inaplicación de sanción y los que la tienen fueron negadas por falta de acreditación de cumplimiento cuando aún la accionante registraba como representante legal de la EPS; que la solicitud de la accionante del 21 de mayo de 2021 fue una petición general que no estuvo dirigida particularmente a ninguno de los procesos de tutela referidos y en tales términos fue respondida por la autoridad judicial demandada, en el sentido de indicarle que las solicitudes de inaplicación debían dirigirse a los diferentes expedientes con el correspondiente soporte.

### 1.3 IMPUGNACIÓN.

La accionante impugnó el fallo, reiterando los argumentos expuestos en el libelo genitor en el sentido de que no está controvirtiendo la decisión de las tutelas, ni el trámite de los desacatos y sus sanciones, sino que la razón de su solicitud de amparo se concentra en que en virtud de que ya no es la representante legal de la EPS, no es quien debe velar por el cumplimiento de los diferentes fallos de tutela y por ende debe ser desvinculada.

## 2. CONSIDERACIONES.

### 2.1 PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a esta Sala determinar si en el caso bajo estudio se configuró defecto procedimental por exceso ritual manifiesto con la respuesta que ofreció la autoridad judicial accionada a la solicitud de inaplicación de sanciones en desacatos realizada por la accionante.

### 2.2 COMPETENCIA.

Es competente esta Sala para decidir la impugnación, al tenor de lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

## Tutela contra providencias judiciales (Normatividad y Jurisprudencia).

El bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>, conformado para este caso por el artículo 86 de la Carta<sup>2</sup>, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>3</sup> y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>; ha sido el fundamento para que la Corte Constitucional haya establecido como precedente uniforme y reiterado que la acción de tutela es procedente incluso contra los actos y decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional<sup>5</sup>.

Sin embargo, debe destacarse que esta posibilidad es excepcional, pues así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992 en la que sostuvo como razón de decisión que los jueces, en su condición de autoridades públicas, no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales y por tanto esta acción se puede utilizar ante actuaciones de hecho imputables al funcionario, pero apenas como un mecanismo transitorio que, sin inmiscuirse en el trámite del proceso judicial en curso, queda supeditado a lo que resuelva de fondo el juez ordinario competente, en virtud de los principios de autonomía e independencia propios de la función de administrar justicia<sup>6</sup>.

La procedencia de la tutela contra providencias judiciales adquirió inicialmente la denominación de vía de hecho, como parte de la doctrina constitucional que vetó las actuaciones arbitrarias de las autoridades y servidores públicos, considerando que ellas no son constitucionales solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo, sino que requieren ajustarse a la Constitución y a la Ley mediante fundamentación objetiva y razonable. Estos fueron los cimientos a través de los cuales la jurisprudencia construyó las diferentes hipótesis que

---

<sup>1</sup> El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia consagra: *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.”*

<sup>2</sup> El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia dispone: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”*

<sup>3</sup> Aprobada mediante la Ley 16 de 1972, en su artículo 25 dispone: *Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampara contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”*

<sup>4</sup> Aprobado mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 2 dispone: *“3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”.*

<sup>5</sup> Ver la Sentencia SU-116 de 2018, en la cual la Corte resume la evolución de la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, advirtiendo que mantiene la postura expuesta en las Sentencias SU-917 de 2010, SU-195 de 2012, SU-515 de 2013, SU-769 de 2014, SU-336 de 2017 y SU-072 de 2018.

<sup>6</sup> Ver C 543 de 1992: *“De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente.”*

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

permitían configurar un proceder arbitrario vulnerador de derechos fundamentales<sup>7</sup>.

El desarrollo del precedente en esta materia se consolidó en la sentencia C-590 de 2005, en la que se redefinió la regla jurisprudencial, abandonando la expresión vía de hecho e introduciendo los **criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales**<sup>8</sup>, que son de carácter general y de carácter específico. Los primeros constituyen condiciones indispensables para que el juez de tutela pueda abordar el análisis de fondo y los segundos corresponden a los defectos concretos de la decisión judicial que ameritan la intervención del juez a través del amparo.

Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son: i) que el objeto de la controversia sea de evidente relevancia constitucional, ii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, iii) que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado (inmediatez), iv) se trata de una irregularidad procesal ella tenga efecto decisivo en la providencia, v) que se identifiquen claramente los hechos y se hubiere alegado la vulneración en el proceso judicial si era posible y, vi) que no se trate de sentencias de tutela<sup>9</sup>.

Los requisitos específicos son los errores en la decisión judicial que obligan al juez de tutela a intervenir y se clasifican en: i) orgánico cuando falta competencia, ii) procedimental absoluto cuando se desconoce completamente el trámite establecido, iii) fáctico cuando falta la prueba para aplicar la norma en que se fundamenta la decisión, iv) material o sustantivo cuando la decisión se basa en normas inexistentes, inconstitucionales o evidentemente contrarias a los fundamentos, v) error inducido cuando la autoridad judicial es víctima de un engaño que conduce a la decisión, vi) ausencia de motivación que acontece cuando faltan razones de hecho y derecho, vii) desconocimiento del precedente cuando la Corte ha establecido el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario lo desconoce sustancialmente y, viii) por violación directa de la Constitución.

Con relación al defecto procedimental, en la sentencia T-234 de 2017 la Corte Constitucional precisó:

---

<sup>7</sup> En la Sentencia SU-116 de 2018 se citan como parte de esa evolución las Sentencias T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-008 de 1998 y T-260 de 1999.

<sup>8</sup> Sentencia C-590 de 2005: *“Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”*

<sup>9</sup> Ver Sentencia SU-116 de 2018.

*“4.1. Esta Corporación ha sostenido que el defecto procedimental, dependiendo de las garantías procesales que involucre puede ser de dos tipos: (i) de carácter absoluto, que se presenta cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso ajeno al autorizado o porque omite una etapa sustancial de éste, caso en el cual afecta directamente el derecho al debido proceso, o cuando escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables a un caso concreto; y, (ii) **por exceso ritual manifiesto**, que tiene lugar cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esa vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia habida cuenta de que sacrifica el derecho de acceso a la administración de justicia y las garantías sustanciales, so pretexto de preferir el tenor literal de las formas procesales. En otras palabras, el juez asume una ciega obediencia a la ley procesal en abierto desconocimiento de los derechos sustanciales que le asisten a las partes en contienda.” (Se destaca)*

En esta misma providencia, la Corte explicó el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, reiterando jurisprudencia<sup>10</sup>:

*“... la jurisprudencia constitucional se ha referido al defecto por exceso ritual en eventos en los cuales el juez vulnera el principio de prevalencia de derecho sustancial o el derecho al acceso a la administración de justicia por: (i) dejar de inaplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, que puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.”*

Juez y proceso ordinario son los primeros garantes de los derechos fundamentales (Normatividad y Jurisprudencia).

Los artículos 4 de la Carta y 11 del Código General del Proceso son evidencia normativa de la constitucionalización del derecho ordinario, asunto que progresivamente ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y que, en punto de la tutela contra providencias judiciales, adquiere la mayor relevancia porque es el juez del proceso ordinario el primer garante de los derechos fundamentales en el correspondiente escenario natural para la decisión de las controversias.

---

<sup>10</sup> Ver sentencia T-264 de 2009.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Por la misma razón, el juez de tutela no puede interferir o reemplazar la función de administrar justicia en casos concretos sometidos al juez natural, limitándose su participación a los eventos en que por excepción sea indispensable, pues es a la autoridad común a quien le compete la aplicación del derecho ordinario bajo el rasero constitucional y, por tanto, solamente cuando en la función de administrar justicia el fallador del caso incurra en un defecto específico entonces se abre paso la procedencia del amparo.

De tal forma que, respetando los derechos de autonomía e independencia judicial, al juez de tutela le corresponde *“dar, al juez ordinario, la oportunidad de que argumente adecuadamente su sentencia, efectuando un estudio del caso a la luz de los principios y derechos constitucionales, más allá de cuál sea, al final, la tesis que decida acoger y el sentido de la decisión que tome.”*<sup>11</sup>.

#### 2.4 ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA.

En el caso bajo estudio, respecto de los presupuestos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales se tiene lo siguiente: i) se invocó la protección del debido proceso, derecho fundamental por disposición del artículo 29 de la Carta, luego tiene relevancia constitucional; ii) la accionante formuló solicitud al juzgado solicitando la inaplicación de la sanción, frente a la cual el despacho accionado le brindó una respuesta general a modo de petición, agotando así los medios de defensa a su disposición; iii) la demanda de amparo se promovió con inmediatez toda vez que fue instaurada al día siguiente de que el juzgado le brindó respuesta a la solicitud de desvinculación; iv) la actuación del juzgado accionado constituye irregularidad procesal relevante, como se precisará a continuación porque no se decidió jurisdiccionalmente la solicitud bajo pretexto de no haberse formulado de manera independiente para cada uno de los procesos referidos, lo que evidencia excesivo rigorismo formal; v) por la naturaleza incidental en tutela, no había lugar a recursos ordinarios que permitieran alegar la vulneración dentro de dichos procesos y; vi) no se trata de tutela contra tutela, como lo precisó en el recurso la impugnante, al precisar que no controvierte las decisiones de amparo ni las sanciones de desacato sino la negativa a levantar las sanciones impuestas en consideración a su desvinculación como gerente de la EPS.

En consecuencia, cumplidos los presupuestos generales de procedencia, amerita el análisis de fondo de esta decisión para establecer si en este caso se configuró el referido defecto para la procedencia del amparo.

---

<sup>11</sup> Ver Sentencia T – 269 de 2018.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

## 2.5 CASO EN CONCRETO.

En este caso se demostró que en el juzgado accionado se adelantaron los incidentes de desacato radicados bajos los números: 2019-213, 2019-301, 2019-200, 2016-172, 2018-320, 2016-172, 2018-317, 2019-114, 2019-20, 2016-211 y 2018 123<sup>12</sup>; que el 11 de mayo de 2021 la accionante radicó derecho de petición ante el juzgado, solicitando la inaplicación de las sanciones en su contra dentro de los respectivos incidentes de desacato, aduciendo y acreditando que desde el primero de mayo del mismo año no es la representante legal de Coomeva EPS<sup>13</sup> y; que el 22 de julio de 2021, mediante respuesta general dirigida directamente a la accionante, que no fue emitida dentro de ninguno de los procesos referidos, el juzgado accionado le indicó que no adjuntó las constancias o prueba de cumplimiento a las órdenes de tutela y que las solicitudes de inaplicación debía dirigirlas a los diferentes expedientes en los que solicita inaplicación, instándola para que dichas solicitudes estén debidamente identificadas con las partes y el radicado correspondiente<sup>14</sup>.

En este contexto se debe destacar que la accionante identificó por su número de radicado los diferentes incidentes de desacato en los que pretende la inaplicación de las sanciones impuestas y, si bien no indicó las partes, para el juzgado accionado era suficiente dicha información para identificar el expediente, pues así lo demuestra la detallada respuesta que ofreció el juzgado a la tutela, precisando su trámite y remitiendo los expedientes digitales respectivos.

Aunado a lo anterior, el juzgado le exigió a la accionante la constancia o prueba de cumplimiento del fallo de tutela para proceder con la inaplicación, cuando lo solicitado por la actora no se fundamentaba en el cumplimiento sino en la cesación en el desempeño del cargo que ocupaba en la EPS, para lo cual aportó la certificación expedida por dicha entidad; además, el despacho le indicó que debía radicar y dirigir la solicitud de manera independiente para cada uno de los expedientes.

Así las cosas, acorde con el precedente jurisprudencial reseñado líneas atrás, se considera que fueron realmente excesivos de forma los requisitos exigidos por el juzgado en el sentido de: i) identificar plenamente a las partes e indicar el radicado completo de los expedientes, pues bastaba el radicado para el efecto, más aun teniendo en cuenta que todas las tutelas e incidentes fueron iniciados, tramitados y resueltos por el juzgado accionado, por lo que no podría haber lugar a confusión en cuanto a su identificación; ii) exigir prueba del cumplimiento del fallo

---

<sup>12</sup> Ver carpeta “IncidentesDigitalizadosTutelas 2021-00217”

<sup>13</sup> Ver documento “6. PRUEBA\_23\_7\_2021, 9\_09\_58a.&nbsp;m”

<sup>14</sup> Ver documento “7. PRUEBA\_23\_7\_2021, 9\_10\_08a.&nbsp;m”

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

cuando la solicitud no se funda en tal hipótesis, sino en la desvinculación de la entidad y, de cualquier manera, no por la ausencia de tal información podía negarse la decisión, independientemente de su sentido; y iii) remitir solicitudes independientes para cada proceso, cuando en tiempos de virtualidad tal exigencia no deja de constituir pretexto ritual, ya que no tiene ningún sentido solicitar la réplica del mismo memorial, para cada uno de los expedientes digitales a los que debió incorporarse.

Así mismo, es ajeno al procedimiento constitucional que debe impartirse a las diferentes solicitudes que presenten las partes, el hecho de que el juzgado haya resuelto la solicitud de la solicitante como si fuera un derecho de petición, lo cual además comporta una contradicción del juzgado, pues le indicó que no procede el derecho de petición cuando la solicitud se encuentra dentro del marco de un proceso judicial, pero sin embargo, le resolvió como si se tratara de un derecho de petición cuando evidentemente correspondía a una decisión judicial que, se insiste, por las razones de forma expuestas, no se adoptó.

Por lo tanto, se advierte que el Juzgado Octavo Civil Municipal de Ejecución de Medellín incurrió tanto en la exigencia irreflexiva de requisitos formales, como en rigorismo procedimental al solicitar el nombre de las partes, radicado completo, prueba del cumplimiento del fallo de tutela y memorial independiente para cada uno de los expedientes digitales para resolver la solicitud de inaplicación, cuando el objeto del pedimento, sus soportes y la identificación de los expedientes correspondientes era suficiente, impidiendo así el acceso a la administración de justicia de la accionante e imponiendo las formas sobre el derecho sustancial.

En consecuencia y en atención a la jurisprudencia constitucional referida, se revocará la sentencia de primera instancia, para conceder el amparo y ordenar a la autoridad accionada proceder al estudio y decisión de fondo de la solicitud de inaplicación respecto de cada uno de los incidentes de desacato indicados por la actora en su solicitud del 11 de mayo.

Al respecto, se debe destacar que, como se indicó en los fundamentos jurídicos, es el juez de conocimiento el primer garante de los derechos fundamentales de las partes del proceso y en esa medida este fallo no se involucra en el sentido de la decisión que frente a la solicitud de inaplicación de las sanciones impuestas le compete al juez natural.

Atendiendo las anteriores consideraciones, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### 3. RESUELVE

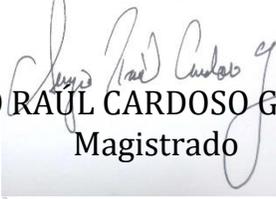
PRIMERO: **REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida dentro del asunto de la referencia.

SEGUNDO: **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la demandante ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, que está siendo vulnerado por el JUZGADO OCTAVO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN; autoridad a la que, en consecuencia, se **ORDENA** que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a **RESOLVER** la solicitud elevada por la accionante el 11 de mayo de 2021, en cada uno de los incidentes de desacato allí identificados.

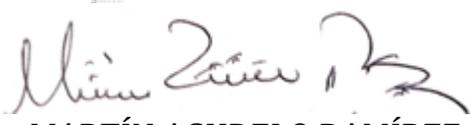
TERCERO: **NOTIFÍQUESE** a los interesados por el medio más expedito y eficaz posible, según lo dispuesto por los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991 y artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

CUARTO: **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ  
Magistrado



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ  
Magistrado



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
Magistrado



Radicado:	05 001 31 09 022 2021 00121 00
Accionante:	Ángela María Cruz Libreros
Apoderado:	Jorge Andrés Castaño Ríos
Accionada:	Juzgado 29 Penal Municipal de Medellín
Juez a quo:	22 Penal Circuito de Medellín
Consecutivo:	Tutela No. 2021-115
M. P.:	Nelson Saray Botero

**Aprobado, mediante Acta N° 209  
Octubre, veintiuno (21) de dos mil veintiuno (2021)**

## 1.- ASUNTO

Se dispone esta Sala de Decisión Constitucional a resolver la impugnación oportunamente presentada por el apoderado de la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, contra el fallo proferido por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Medellín, mediante el cual declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional invocado en contra del JUZGADO 29 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE MEDELLÍN.

## 2.- HECHOS Y PRETENSIONES

Fueron sintetizados por la primera instancia de la forma como sigue:

*«Indicó el apoderado de la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS que en el Juzgado Veintinueve Penal Municipal Con funciones de Control de Garantías de Medellín se adelantaron las acciones de tutela con radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, en contra de la E.P.S. COOMEVA.*

*Afirmó que los trámites de tutela desembocaron en incidentes de desacato, que culminaron con sanción en contra de la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, quien se desempeñó como representante de la E.P.S. COOMEVA hasta el 1º de mayo de 2021.*

*Añade que mediante escrito radicado ante el Juzgado Veintinueve Penal Municipal Con funciones de Control de Garantías de Medellín, se solicitó la desvinculación de su poderdante de los respectivos incidentes de desacato en atención a la pérdida de su vínculo laboral con la entidad encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela, solicitud que fue negada por el despacho accionado.*

*Considera que tal decisión constituye una vía de hecho en tanto viola gravemente el derecho al debido proceso de su representada y en consecuencia quebranta el ejercicio de su libertad, defensa del patrimonio y buen nombre.*

*En vista de lo anterior, solicita que se declare la ocurrencia de una vía de hecho y en consecuencia se anulen las sanciones impuestas en disfavor de la Ángela María Cruz Libreros, ordenándose librar los oficios que notifiquen dicha anulación» (sic).*

### 3.- LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Juez de primera instancia, en fallo del 10 de septiembre del presente año, declaró la improcedencia de la acción de tutela por considerar que en el asunto se configura una cosa juzgada, pues el 31 de agosto del 2021 el Juzgado 16 Penal del Circuito de Medellín decidió de fondo otra acción de amparo donde se estudió la posible afectación al derecho de petición, declarando frente a este un hecho superado; por lo que atendiendo al principio de la Seguridad Jurídica, se encuentra para conocer y fallar sobre la situación fáctica planteada.

### 4.- LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con lo decidido, la parte accionante impugnó la decisión, aduciendo que la primera instancia confunde los supuestos fácticos y jurídicos de la presente acción de tutela, con los argumentos de hecho y de derecho invocados en la acción de tutela fallada por el Juzgado 16 Penal del Circuito de Medellín, pues en aquella oportunidad las pretensiones radicaron en ordenar a los juzgados allí vinculados dar respuesta de fondo a una petición incoada por su representada el 11 y 12 de mayo de 2021, siendo negada la tutela por acreditarse un hecho superado, es decir, que una vez incoada la acción de tutela y corrido traslado contra 4 despachos judiciales, dieron respuesta a la petición deprecada por su poderdante.

En cambio en la presente tutela que es objeto de impugnación, los argumentos de hecho y de derecho se encausaron única y exclusivamente sobre la negativa del Juzgado 29 Penal Municipal de Medellín en desvincular a su representada de los trámites incidentales de desacato radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168.

Por ello, no es de recibo la argumentación desarrollada por la *ad quo*, pues en ningún momento la demanda de tutela se involucraron los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la tutela fallada por el Juzgado 16 Penal del Circuito de Medellín, por el contrario, la problemática planteada se dirige única y exclusivamente a la negativa de desvincular de los trámite de tutela a su poderdante, por no ostentar la representación legal de la entidad, máxime cuando no sostiene ningún vínculo contractual con la entidad obligada a dar cumplimiento al fallo de tutela, lo cual es totalmente diferente.

Conforme lo anterior, solicita sea revocado el fallo impugnado y se adopte la decisión que en derecho corresponde.

## 5.- ARGUMENTOS DE DECISION DE LA SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política de Colombia y 37 del Decreto 2591 de 1991, esta Magistratura es competente para conocer de la presente acción, en segunda instancia, con ocasión de la impugnación interpuesta.

Le corresponde determinar a esta Corporación si la decisión adoptada en primera instancia fue acorde a los preceptos legales y jurisprudenciales o si, por el contrario, hay lugar a revocarla de acuerdo a los planteamientos expuestos por la parte impugnante.

Sea lo primero advertir que quien acude ante las autoridades judiciales obra bajo el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política. Así se configura el principio de la buena fe procesal y en virtud de este se presume la lealtad de todos los particulares en las actuaciones ante cualquier autoridad.

Por su parte el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 consagró que al momento de formular la acción de tutela el peticionario debe informar si ha presentado otra acción sobre los hechos y derechos ante autoridades judiciales diferentes, declaración que debe realizar bajo la gravedad del juramento, so pena de las sanciones penales relativas al falso testimonio.

Con el anterior mandato se trata de evitar que se ponga en funcionamiento la administración de justicia en forma innecesaria y desproporcionada ante el ejercicio excesivo, indiscriminado e injustificado de las acciones de tutela que versen sobre unos mismos hechos y derechos y, además, impedir la vulneración que una actuación semejante pudiese imprimirle a principios como el de la cosa juzgada, autonomía de los jueces, buena fe, eficacia y economía procesal, entre otros, que rigen el funcionamiento de la administración de justicia<sup>1</sup>.

Conforme lo expuesto, de lo registrado en el presente trámite y, contrario a lo considerado por la primera instancia, se puede establecer que la presente acción

---

<sup>1</sup> Ver sentencias T-149 de 1995, T-091 de 1996 y T122 de 1996, entre otras.

de tutela no involucra los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la tutela fallada por el Juzgado 16 Penal del Circuito de Medellín, por el contrario, la problemática planteada se dirige en este caso a verificar la posible afectación de garantías ante la negativa de la autoridad judicial accionada de desvincular de los trámites incidentales de desacato radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, por no ostentar la representación legal de la entidad obligada a dar cumplimiento al fallo de tutela, por ausencia de vínculo contractual, negativa que se expresó en razón de la acción constitucional que se señala de duplicidad donde se analizó la procedencia de del derecho fundamental de petición.

Determinado lo anterior, y en razón a que la pretensión principal de la parte actora se orienta a dejar sin efectos una decisión adoptada al interior de un trámite incidental por desacato, conviene precisar que acorde con la jurisprudencia constitucional:

*“... tratándose de solicitudes de amparo en contra de las providencias proferidas en el curso de un incidente de desacato, como aquella que resuelve el incidente, la Corte ha establecido que procede la acción de tutela excepcionalmente, siempre que logre verificarse la existencia de una vía de hecho. Lo anterior, por cuanto es claro que por medio del incidente de desacato, las autoridades judiciales toman decisiones que pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de las partes.*

*Entonces, siendo procedente de forma excepcional la acción de tutela, debe tenerse presente que durante el trámite de tal incidente no se deberán ventilar asuntos que afecten la ratio decidendi, ni la decisión que con base en ésta se adoptó en el fallo de tutela, y que sirve como fundamento para promover el incidente de desacato. Así, **el estudio de una acción de tutela interpuesta contra un incidente de desacato deberá limitarse, en todo caso, a la conducta desplegada por el juez durante el incidente mismo, sin consideración alguna del fallo que le sirve de trasfondo.** Lo contrario sería revivir un asunto debatido que hizo tránsito a cosa juzgada (Resaltado del texto original).*

*La procedibilidad del amparo contra las providencias proferidas en el curso del incidente de desacato es entonces de carácter excepcional, y para que se configure es preciso (i) que se verifique el cumplimiento de las causales genéricas de procedibilidad, y (ii) que se acredite la existencia de una causal específica de procedibilidad”<sup>2</sup>.*

Entonces, para resolver el presente asunto es menester recordar que la acción de tutela contra providencias judiciales exige el lleno de unos requisitos generales<sup>3</sup> y

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-482 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>3</sup> (i) la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, (ii) se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, (iii) se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración, (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (v) la parte actora debe identificar de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible, y; (vi) no se trate de sentencias de tutela.

específicos<sup>4</sup>, **los cuales deben cumplirse en forma concurrente y no alternativa**, que implican una carga para la parte accionante, no sólo en su planteamiento, sino también en su demostración, como lo ha expuesto la propia Corte Constitucional (**C-590 de 2005**).

En ese orden de ideas, la Sala considera cumplidos los requisitos generales de procedibilidad. Evidentemente que la decisión que se examina no es una sentencia de tutela. No puede ponerse en duda la relevancia constitucional del asunto, pues lo que subyace en el fondo de la controversia es la presunta vulneración de la garantía fundamental del debido proceso, expresamente consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Igualmente están satisfechos los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad, en tanto ha transcurrido un término razonable (*el auto 029 que negó la desvinculación de la accionante dentro de los trámites incidentales de desacato radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168 se profirió el 25 de agosto de 2021*) y no existe otro mecanismo de defensa para controvertir las determinaciones reprochadas, pues bien es conocido que en el marco de este mecanismo preferente están previstos como medios de controversia o de control, la impugnación para el fallo, la revisión ante la Corte Constitución, la consulta para el auto que impone sanciones por desacato y la nulidad contra los fallos de tutela. En sede de revisión es posible insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión. De aquí que, con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha sostenido que el procedimiento de tutela es especial, preferente y sumario, pues tiene por finalidad la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales; y que no es dable aplicar por analogía todas las normas del procedimiento civil en relación con los recursos no previstos expresamente en las normas que regulan la acción de tutela (Auto 270 de 2002).

Asimismo, la Sala advierte como defecto constitutivo de causal específica de procedencia de la acción de tutela, la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto fáctico, por una valoración defectuosa de las pruebas allegadas, como se pasa a explicar.

No existe discusión en este asunto que la sanción por desacato fue impuesta a la accionante quien para la fecha en que se decidió el incidente fungía como

---

<sup>4</sup> (i) Defecto orgánico (falta de competencia del funcionario judicial); (ii) Defecto procedimental absoluto (desconocer el procedimiento legal establecido); (iii) Defecto fáctico (que la decisión carezca de fundamentación probatoria); (iv) Defecto material o sustantivo (aplicar normas inexistentes o inconstitucionales); (v) Error inducido (que la decisión judicial se haya adoptado con base en el engaño de un tercero); (vi) Decisión sin motivación (ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos en la decisión); (vii) Desconocimiento del precedente (apartarse de los criterios de interpretación de los derechos definidos por las Altas Cortes), y; (viii) Violación directa de la Constitución.

representante legal de COOMEVA EPS, no obstante, con posterioridad a dicha decisión se nombró a otra persona en dicho cargo, **lo que quiere decir que actualmente la sancionada no tiene facultades para cumplir el fallo de tutela**, siendo esa la finalidad del trámite del incidente de desacato.

Al respecto, resulta pertinente traer a colación lo manifestado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup>

*“5. En el caso concreto, aun cuando en principio no se vislumbra error en el trámite incidental, puesto que se vinculó y sancionó a quien para la época era el responsable del cumplimiento de la tutela, esto es, al aquí actor, conforme al tenor de lo dispuesto en los cánones 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, el equívoco de la juzgadora reprochable por esta vía, nace al ser enterada el 13 de septiembre de 2017, de la renuncia del quejoso al cargo de representante legal de Cafesalud y pese a ello, persistir en mantener incólume un correctivo en quien para ese momento no se hallaba facultado para obedecer el mandato judicial.*

*(...) Ante la desvinculación de Carlos Alberto Cardona Mejía de la persona jurídica allí requerida, surge para él la imposibilidad de ejecutar las acciones pertinentes para materializar las órdenes del fallo constitucional y la obligación de la juez, dada esa particular circunstancia, de exonerarlo de las sanciones impuestas por el desobedecimiento.*

*Conviene memorar, la finalidad de esta especie de actuaciones es el cumplimiento efectivo de los mandatos emitidos por vía de amparo, en garantía de las prerrogativas iusfundamentales y no la sanción del posible infractor, situación que la tutelada debió auscultarse en el trámite de la petición de desvinculación, pues para ese momento, se itera, quien en principio fue el responsable de las órdenes ya no lo era; empero, así no actuó el estrado, pues de haberlo hecho habría excluido a Cardona Mejía del decurso, en pro de las garantías de éste, llamando al nuevo obligado, a quien se le debe garantizar el debido proceso, particularmente su derecho de contradicción y defensa”.*

Lo expuesto significa que ante la desvinculación de la accionante de COOMEVA EPS, surge para aquella la imposibilidad de ejecutar las acciones pertinentes para materializar las órdenes del fallo constitucional y la obligación del juez, dada esa particular circunstancia, de exonerarla de las sanciones impuestas por el desobedecimiento, pues es requisito indispensable que el destinatario de la orden, para el momento en el que se realice la ejecución de la misma, tenga la posibilidad de cumplirlo, porque de ejecutarse la misma, **se vulneraría su derecho a la libertad y se desconocería el precedente jurisprudencial**. Recuérdese que la sanción por desacato no tiene una relación punitiva, sino que es una medida persuasiva que tiene por finalidad de evitar transgresiones a los derechos fundamentales.

---

<sup>5</sup> STC20177-2017

En suma, resultaba dable que el JUZGADO 29 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE MEDELLÍN, una vez se le pusieron de presente las circunstancias por las cuales el abogado de la accionante estimó que no resultaba factible persistir en la vinculación de su representada dentro de los desacatos radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, y mantener en firme las sanciones impuestas, le correspondía sopesar los argumentos que le fueron expuestos, toda vez que la finalidad del incidente de desacato no es la «sanción» sino verificar el cabal cumplimiento de la orden de tutela para, de esa manera, determinar si es viable el levantamiento o no y, de ser el caso, tomar las medidas correspondientes, vinculando al nuevo obligado.

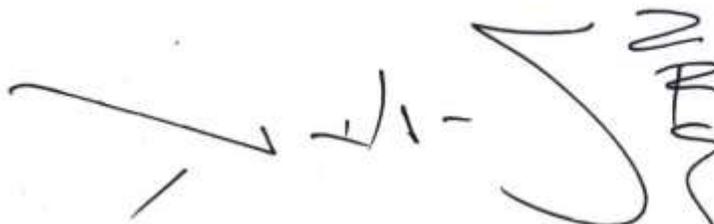
Por lo tanto, se impone, por encima de toda consideración, procurar la salvaguarda de la prerrogativa denunciada, como ya se advirtió, por lo que se revocará la decisión del Juzgado *a quo* y, con tal fin, se invalidará el auto 029 del 25 de agosto de 2021 proferido por el JUZGADO 29 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE MEDELLÍN por el cual negó la solicitud de desvinculación del trámite incidental de la exrepresentante legal de COOMEVA EPS dentro de los desacatos radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, y se le ordenará que profiera una nueva determinación frente a la petición elevada por el apoderado de la demandante, atendiendo los parámetros plasmados en esta providencia.

## 6.- DECISION

**LA SALA DE DECISIÓN DE ASUNTOS PENALES N° 15 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN - EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve: **(i) REVOCAR** el fallo proferido por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Medellín, y, en su lugar, **(ii) CONCEDER** el amparo del derecho al debido proceso de la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS; en consecuencia, **(iii)** se deja sin efecto el auto 029 del 25 de agosto de 2021 proferido por el JUZGADO 29 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE MEDELLÍN, por el cual negó la solicitud de desvinculación del trámite incidental de la exrepresentante legal de COOMEVA EPS, dentro de los desacatos radicados 2018-00327, 2016-00120 y 2018-00168, y se **ORDENA** a la titular del despacho judicial accionado que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de este fallo, proceda a pronunciarse nuevamente sobre la petición elevada por el apoderado de la accionante ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS,

atendiendo los parámetros plasmados en esta providencia, todo de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva. **(iv)** Procédase con la remisión electrónica del expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante la plataforma dispuesta por el Acuerdo PCSJA20-11594 del Consejo Superior de la Judicatura, previa información a la Juez de primera instancia de este proveído.

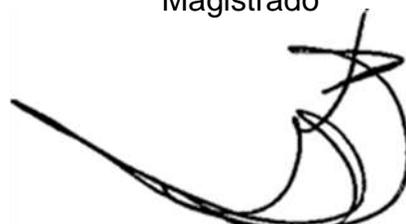
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**NELSON SARAY BOTERO**  
Magistrado



**HENDER AUGUSTO ANDRADE BECERRA**  
Magistrado



**SANTIAGO APRÁEZ VILLOTA**  
Magistrado  
(salvo voto)



## SALVAMENTO DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto, en esta ocasión tengo que manifestar que me aparto de lo decidido por la mayoría, pues en mi sentir debió negarse el amparo solicitado ya que ninguna vía de hecho observo en la determinación adoptada por el accionado.

Al respecto se debe tener en cuenta que la accionante Ángela María Cruz Libreros era la llamada a dar cumplimiento a la orden constitucional, toda vez que la certificación allegada con la demanda constitucional indica que laboró desde 16 de septiembre de 2003 al 1º de mayo de 2021 en el cargo de Gerente General de COOMEVA E.P.S., por lo que, cuando se emitió el fallo de tutela de primera instancia e incluso hasta cuando se tramitó el incidente de desacato, era quien debía procurar el cumplimiento del fallo constitucional, lo cual nunca hizo.

Y no porque con posterioridad al fallo sancionatorio haya hecho dejación del cargo tenga que ser exonerada de la sanción, pues lo cierto es que desacató durante el ejercicio de su cargo una orden de tutela que debía cumplir en un término improrrogable. La dejación del cargo únicamente tiene incidencia frente a quien la reemplazó a partir del 2 de mayo de 2021, al cual corresponderá cumplir con la orden de tutela, si no lo ha hecho aún, porque de lo contrario estaría incurriendo también en desacato.

Por tanto, debo concluir que la decisión del Juzgado 29 Penal Municipal de negar el levantamiento de la sanción a la ahora accionante no vulnera el derecho fundamental al debido proceso; al contrario, constituye una determinación acertada legalmente y bien razonada, que lejos está de constituir una vía de hecho, como equivocadamente consideró la mayoría

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

SANTIAGO APRÁEZ VILLOTA

Magistrado

Fecha ut supra.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

**Medellín, veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021)**

Proceso	<b>TUTELA (JUDICIAL)</b>
Radicado	<b>05001 31 03 019 2021 00292 02</b>
Accionante	<b>ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS</b>
Accionadas	<b>JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN</b>
Juzgado Origen	<b>JUZGADO DIECINUEVE CIVIL CIRCUITO MEDELLÍN</b>

Decide la Sala la impugnación del fallo de la acción de tutela de la referencia.

## **1. ANTECEDENTES.**

### **1.1 LA DEMANDA.**

Solicita la accionante el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, la libertad, al patrimonio y al buen nombre; para que se declare la vía de hecho en la que incurrió la autoridad accionada por negar su desvinculación de trámites incidentales de desacato y que en consecuencia se le ordene efectuar dicha desvinculación de los radicados 2018-00292, 2019-00298 y 2016-00139 y, anular las sanciones impuestas.

Manifiesta que el 12 de mayo de 2021 realizó solicitud de desvinculación de los referidos trámites incidentales de desacato ante el juzgado accionado debido a que se desvinculó de Coomeva EPS S.A., como Gerente General desde el 1 de mayo de 2021 y la renuncia fue aceptada por la entidad el mismo día; argumentó que para que continúen las sanciones se hace necesario que el representante legal exista o que continúe el vínculo jurídico laboral vigente, por lo cual al haber presentado su renuncia y ser aceptada, este vínculo ya no existe y por ende no tiene dentro de sus posibilidades cumplir los respectivos fallos; además argumenta que cuando el juzgado negó la desvinculación constituyó una vía de hecho porque violenta de manera grave su derecho al debido proceso y convierte el castigo de responsabilidad subjetiva en objetiva y de carácter punitivo, lo que está proscrito en el ordenamiento jurídico colombiano.

### **1.2 PRIMERA INSTANCIA.**

Mediante auto del 17 de agosto de 2021, el juzgado de origen admitió la demanda y vinculó a los accionantes de los respectivos incidentes de desacato y a Coomeva EPS S.A.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN manifestó que la solicitud de inaplicación realizada por la accionante es improcedente puesto que para el momento de la interposición de las sanciones dentro de los trámites incidentales de desacato ella ostentaba la calidad de representante legal de Coomeva EPS S.A., por lo tanto, no basta con acreditar la ruptura del vínculo laboral que existía entre ella y la entidad y; que aceptar el argumento de su renuncia como gerente general y representante legal de la EPS abriría la puerta a un actuar renuente por parte de la entidad frente al cumplimiento de las órdenes de tutela, lo que provocaría que los accionantes de los incidentes referenciados tengan que acudir a su apertura nuevamente y para que se inaplique una sanción por desacato en tutela se tiene que presentar una prueba fehaciente del cumplimiento de la orden dada.

SANTIAGO POSADA HIDALGO nombrado como curador ad litem de Flor Alba Mesa Tabares y Angie Carolina Ríos Mesa, sostuvo que le parece curioso que se solicite la desvinculación e inaplicación de sanciones después de 4 años del trámite incidental, puesto que considera que la orden de tutela debió haberse cumplido desde que se emitió por el juzgado, por lo anterior solicitó negar el amparo y tener en cuenta los argumentos del despacho accionado para la respuesta negativa.

MARCELA VÉLEZ BETANCOURT nombrada como curadora ad litem de James Yesid Ospina Pérez, manifestó desconocer los hechos en los que se fundan las pretensiones de la misma y atenerse a lo que resulte probado.

### 1.3 DECISIÓN PRIMERA INSTANCIA.

El 26 de agosto de 2021 el juzgado de origen profirió sentencia que fue impugnada por la accionante, sin embargo, al llegar a esta instancia judicial se declaró nulidad por falta de notificación de algunos de los interesados.

Subsanado el defecto, el 24 de septiembre de 2021 el juzgado de origen nuevamente profirió sentencia en la que decidió negar el amparo, argumentando que la acción de tutela interpuesta por la accionante no satisface el requisito de subsidiariedad porque frente a la negativa del juzgado de desvincular a la accionante no se interpusieron los recursos a su alcance, sin cuestionar lo decidido y; porque las providencias que al respecto profirió el juzgado fueron fáctica y jurídicamente sustentadas, de tal forma que en ausencia de arbitrariedad no puede el juez constitucional adentrarse en la autonomía e independencia propias del juez de la causa.

### 1.4 IMPUGNACIÓN.

La accionante impugnó el fallo porque el auto que resuelve la solicitud de desvinculación dentro de un incidente de desacato no cuenta con recurso alguno, por lo cual era imposible pronunciarse frente a lo decidido y por ende no se le puede exigir tal conducta para efectos de la subsidiariedad; porque no está contravirtiendo las decisiones de las tutelas, ni el trámite de los desacatos y sus sanciones, sino que la razón de su solicitud de amparo se concentra en que en virtud de que ya no es la representante legal de la EPS, no es quien debe velar por el cumplimiento de los diferentes fallos de tutela y por ende debe ser desvinculada y; que la decisión es contraria a la finalidad principal del incidente de desacato que es lograr el cumplimiento de la orden de tutela.

El juzgado de origen, a través de auto del 30 de septiembre de 2021 concedió la impugnación interpuesta y dispuso la remisión del expediente digital ante esta judicatura para lo pertinente.

## **2. CONSIDERACIONES.**

### **2.1 COMPETENCIA.**

Es competente esta Sala para decidir la impugnación, al tenor de lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

### **2.2 PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.**

#### Legitimación en la causa.

Existe legitimación en la causa por activa porque la accionante acudió por medio de apoderado judicial, para reclamar la protección de los derechos fundamentales que considera vulnerados<sup>1</sup>.

Así mismo, existe legitimación en la causa por pasiva porque la demanda se dirigió en contra de la autoridad pública presuntamente responsable de la vulneración del derecho de rango constitucional fundamental invocado, la cual fue debidamente notificada en el trámite de tutela<sup>2</sup>.

#### Subsidiariedad.

El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para

---

<sup>1</sup> El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, por quien agencia sus derechos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa o, por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 13: "-Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud."

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual se debe verificar la concurrencia de sus características, esto es, su pronta eventualidad, gravedad y necesidad de medidas urgentes que hacen impostergable la protección. También procede como mecanismo definitivo cuando, existiendo mecanismos ordinarios de protección, su evaluación en relación con las particulares condiciones del accionante, evidencia falta de idoneidad porque no resulta eficaz para la protección que se demanda, no ofrece la misma defensa que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional y por tanto no es proporcionado remitir al demandante a tales medios o recursos comunes<sup>3</sup>.

Tratándose de una solicitud de desvinculación e inaplicación de sanciones dentro de trámites de desacato, el amparo constitucional en el caso bajo estudio es de carácter subsidiario, porque la demandante no cuenta con otro medio judicial de defensa<sup>4</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que, fuera de la consulta prevista en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, frente a las decisiones del trámite de desacato no procede ningún recurso<sup>5</sup>.

En consecuencia, en punto de la subsidiariedad, acierta la impugnante en cuanto a que el análisis de fondo de la acción instaurada no podía cerrarse con base en la falta de agotamiento de recursos frente a las decisiones judiciales controvertidas pues, conforme se acaba de exponer, frente a ellas no procedían recursos y por ende no había lugar a tal exigencia.

### Inmediatez.

---

<sup>3</sup> Sentencia T-792 de 2013. “En tal sentido, se precisa, que la acción puede incoarse como mecanismo principal, a efectos de zanjar definitivamente el debate jurídico que se erige en torno a la eventual trasgresión de los derechos fundamentales que se invoquen; pero, también podrá utilizarse con miras a obtener una decisión judicial con efectos transitorios, a razón de impedir que se materialice el perjuicio irremediable que se cierne sobre el accionante, o la persona cuyas garantías de primer orden se encuentren en riesgo, mientras se dirime el respectivo conflicto ante la autoridad judicial o administrativa correspondiente.

Ante el primer evento, “(...) es preciso examinar si no existe otro medio judicial. Si no existe otro medio, o aún si existe, pero éste no resulta idóneo en el caso concreto, la tutela procede como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales (...)”<sup>3</sup>, para lo cual, valga aclarar, no está condicionada al agotamiento de otros trámites, pues la afectación es de tal envergadura que demanda la intervención del juez de tutela de manera conclusiva.

Por su parte, la segunda hipótesis, se abstrae de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 86 de la Carta Política, que consagra que: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (negritas propias). Desde ese panorama constitucional, dicha vía se habilita cuando se presentan los siguientes elementos<sup>3</sup>: (i) que exista un instrumento judicial idóneo, diferente a la tutela, para obtener el amparo de los derechos fundamentales que se invocan y; (ii) que se advierta la posible ocurrencia de un hecho que perjudique irreversiblemente tales garantías.

Respecto a este último, la Corte ha destacado que no puede tratarse de cualquier peligro al que aludan los peticionarios, pues, para que tenga la entidad que requiere la mencionada herramienta constitucional, debe caracterizarse:

“(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 86: “(...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.(...)”

<sup>5</sup> En la Sentencia T-271 de 2015, citando la T-957 de 2004, sostuvo: “4.1. De la lectura del artículo 52 del Decreto estatutario 2591 de 1991 se concluye que contra la decisión del incidente de desacato no procede ningún recurso, siendo obligatorio en cambio el grado jurisdiccional de consulta solamente en el caso en que se haya resuelto sancionar a quien ha incumplido la orden de tutela.”

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

También ha establecido la Corte que debe haber prontitud en la demanda de amparo, cualidad que se determina a través del análisis del caso bajo criterios de razonabilidad y justificación<sup>6</sup>.

Con la documentación incorporada al expediente se demuestra que el juzgado accionado resolvió negativamente la solicitud de desvinculación mediante autos proferidos en agosto de 2021, por lo que, al ser incoada la acción de tutela pocos días después, satisface el requisito de inmediatez.

En suma, están satisfechas la legitimación en la causa por activa y pasiva, la subsidiariedad y la inmediatez para interponer la tutela, razones que justifican la procedencia para el análisis de fondo de la acción.

### 2.3 PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a esta Sala determinar si en el caso bajo estudio el accionado amenaza y/o vulnera los derechos fundamentales invocados por la demandante, por negarse a desvincularla e inaplicar las sanciones impuestas en su contra dentro de los trámites incidentales de desacato, tras acreditarse su renuncia como gerente general del Coomeva EPS S.A.

### 2.4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

#### Tutela contra providencias judiciales (Normatividad y Jurisprudencia).

El bloque de constitucionalidad<sup>7</sup>, conformado para este caso por el artículo 86 de la Carta<sup>8</sup>, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>9</sup> y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>10</sup>; ha sido el fundamento para que la Corte Constitucional haya establecido como precedente uniforme y reiterado que la acción de tutela es procedente incluso contra los actos y decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Sentencia T-792 de 2013: “... en la Sentencia T-183 de 20135, señaló que “El principio de inmediatez apunta al tiempo dentro del cual es racional ejercer la acción de tutela, para que sea oportuna la eventual concesión de la protección de los derechos fundamentales conculcados o en riesgo. De no cumplirse, suele resultar superfluo acometer el estudio de las demás circunstancias de las que dependería la prosperidad del amparo”.”

<sup>7</sup> El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia consagra: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.”

<sup>8</sup> El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia dispone: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

<sup>9</sup> Aprobada mediante la Ley 16 de 1972, en su artículo 25 dispone: *Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampara contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”*

<sup>10</sup> Aprobado mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 2 dispone: “3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”.

<sup>11</sup> Ver la Sentencia SU-116 de 2018, en la cual la Corte resume la evolución de la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, advirtiendo que mantiene la postura expuesta en las Sentencias SU-917 de 2010, SU-195 de 2012, SU-515 de 2013, SU-769 de 2014, SU-336 de 2017 y SU-072 de 2018.

Sin embargo, debe destacarse que esta posibilidad es excepcional, pues así lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992 en la que sostuvo como razón de decisión que los jueces, en su condición de autoridades públicas, no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales y por tanto esta acción se puede utilizar ante actuaciones de hecho imputables al funcionario, pero apenas como un mecanismo transitorio que, sin inmiscuirse en el trámite del proceso judicial en curso, queda supeditado a lo que resuelva de fondo el juez ordinario competente, en virtud de los principios de autonomía e independencia propios de la función de administrar justicia<sup>12</sup>.

La procedencia de la tutela contra providencias judiciales adquirió inicialmente la denominación de vía de hecho, como parte de la doctrina constitucional que vetó las actuaciones arbitrarias de las autoridades y servidores públicos, considerando que ellas no son constitucionales solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo, sino que requieren ajustarse a la Constitución y a la Ley mediante fundamentación objetiva y razonable. Estos fueron los cimientos a través de los cuales la jurisprudencia construyó las diferentes hipótesis que permitían configurar un proceder arbitrario vulnerador de derechos fundamentales<sup>13</sup>.

El desarrollo del precedente en esta materia se consolidó en la sentencia C-590 de 2005, en la que se redefinió la regla jurisprudencial, abandonando la expresión vía de hecho e introduciendo los **criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales**<sup>14</sup>, que son de carácter general y de carácter específico. Los primeros constituyen condiciones indispensables para que el juez de tutela pueda abordar el análisis de fondo y los segundos corresponden a los defectos concretos de la decisión judicial que ameritan la intervención del juez a través del amparo.

Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son: i) que el objeto de la controversia sea de evidente relevancia constitucional, ii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, iii) que la tutela se hubiere interpuesto en un

---

<sup>12</sup> Ver C 543 de 1992: “De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente.”

<sup>13</sup> En la Sentencia SU-116 de 2018 se citan como parte de esa evolución las Sentencias T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-008 de 1998 y T-260 de 1999.

<sup>14</sup> Sentencia C-590 de 2005: “Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

término razonable y proporcionado (inmediatez), iv) que si se trata de una irregularidad procesal ella tenga efecto decisivo en la providencia, v) que se identifiquen claramente los hechos y se hubiere alegado la vulneración en el proceso judicial si era posible y, vi) que no se trate de sentencias de tutela<sup>15</sup>.

Los requisitos específicos son los errores en la decisión judicial que obligan al juez de tutela a intervenir y se clasifican en: i) orgánico cuando falta competencia, ii) procedimental absoluto cuando se desconoce completamente el trámite establecido, iii) fáctico cuando falta la prueba para aplicar la norma en que se fundamenta la decisión, iv) material o sustantivo cuando la decisión se basa en normas inexistentes, inconstitucionales o evidentemente contrarias a los fundamentos, v) error inducido cuando la autoridad judicial es víctima de un engaño que conduce a la decisión, vi) ausencia de motivación que acontece cuando faltan razones de hecho y derecho, vii) desconocimiento del precedente cuando la Corte ha establecido el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario lo desconoce sustancialmente y, viii) por violación directa de la Constitución.

Específicamente, con relación al **defecto por desconocimiento del precedente**, la jurisprudencia constitucional ha explicado que es el que acontece cuando el funcionario judicial se aparta de las sentencias emitidas por los tribunales de cierre (Precedente vertical), o las dictadas por ellos mismos (Precedente horizontal) al momento de resolver asuntos que presentan una situación fáctica similar a los decididos en aquellas providencias, sin exponer las razones jurídicas que justifiquen el cambio de jurisprudencia<sup>16</sup>.

En igual sentido se ha establecido que:

*“Para la jurisprudencia de esta Corporación el desconocimiento, sin debida justificación, del precedente judicial configura un defecto sustantivo, en la medida en que su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales –sea éste precedente horizontal o vertical-, en virtud de los principios del debido proceso, igualdad y buena fe”<sup>17</sup>.*

Cumplimiento de los fallos de tutela, acceso a la justicia y debido proceso (Normatividad y Jurisprudencia).

---

<sup>15</sup> Ver Sentencia SU-116 de 2018.

<sup>16</sup> Sentencia T 459 de 2017.

<sup>17</sup> Sentencia T 309 de 2015.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Nuestro sistema político, definido como un Estado Social de Derecho<sup>18</sup>, en el que el poder público y la soberanía emana del pueblo<sup>19</sup>, colectividad que instituye a las autoridades de la República como las garantes de sus derechos y libertades, se ve afectado en su esencia cuando las decisiones que adoptan dichas autoridades carecen de eficacia.

Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia SU-034 de 2018, en la que, para abordar el análisis de una tutela instaurada para levantar unas sanciones impuestas en trámites de desacato, reiteró la obligación primordial del Estado de garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso de todas las personas para la protección de sus derechos sustanciales, pero, sobre todo, destacó la importancia del respeto, protección y realización de las decisiones jurisdiccionales:

*“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.*

*“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”<sup>20</sup> (se subraya)”*

Por tal razón, los derechos de acceso a la justicia y debido proceso solamente se materializan cuando las decisiones de las autoridades judiciales son obedecidas, pues no basta con ofrecer el medio para la solución de los conflictos si este carece de efectividad, como lo indicó la referida providencia:

*“Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales,*

<sup>18</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 1.

<sup>19</sup> Ibidem artículo 3.

<sup>20</sup> Sentencia T-554 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

*en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.”*

Al respecto, la Corte ha sostenido insistentemente en que, para lograr el cumplimiento de un fallo de tutela, se dispone de dos vías ante el juez constitucional que, aunque diferentes, tienen el mismo propósito, se trata del trámite de cumplimiento y del trámite incidental de desacato, los cuales se pueden surtir simultánea o sucesivamente:

*“[L]a facultad para sancionar por desacato es una opción que tiene el juez frente al incumplimiento pero no puede confundirse en manera alguna con la potestad que tiene para hacer efectiva la orden de tutela. Es decir, el juez puede adelantar el incidente de desacato y sancionar a o los responsables y simultáneamente puede adelantar las diligencias tendentes a obtener el cumplimiento de la orden. Un trámite no excluye al otro y de igual manera la competencia para hacer efectivo el cumplimiento de la orden no es requisito necesario ni previo para poder imponer la sanción.”<sup>21</sup>.*

En virtud del trámite de cumplimiento, según los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela puede adoptar *“directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”* y establecer *“los demás efectos del fallo para el caso concreto”*, en virtud de lo cual mantiene *“competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*.

Por su parte, el trámite incidental está comprendido dentro de la potestad disciplinaria del juez de tutela, por tanto, corresponde a una responsabilidad subjetiva que implica identificar plenamente la persona encargada de cumplir el fallo de tutela y los motivos de su renuencia para establecer si le es reprochable tal conducta y en esa medida imponer una sanción proporcional a la falta<sup>22</sup>.

Así ha cotejado la Corte estos dos caminos:

*“Entre el desacato y el cumplimiento existen las siguientes diferencias: (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*

<sup>21</sup> Aparte citado de la Sentencia T-459 de 2003, en la Sentencia SU-034 de 2018.

<sup>22</sup> En la misma Sentencia SU-034 de 2018 se citan las T-368 de 2005, T-1113 de 2005, T-171 de 2009, T-763 de 1998 y T-171 de 2009, para sostener: *“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.”*

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

*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 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que, en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. (iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”<sup>23</sup>.*

En el mismo sentido, en la sentencia T-271 de 2015 la Corte planteó:

*El demandante en tutela cuenta con dos mecanismos, que puede utilizar simultánea o sucesivamente ante el incumplimiento de la orden emitida en el respectivo fallo. Así, el mencionado decreto faculta al accionante para pedir el cumplimiento de la orden de tutela a través del denominado “trámite de cumplimiento” y/o para solicitar por medio del “incidente de desacato” que sea sancionada la persona que incumple dicha orden. En este orden de ideas, “el juez puede adelantar el incidente de desacato y sancionar a los responsables y simultáneamente puede adelantar las diligencias tendentes a obtener el cumplimiento de la orden”<sup>24</sup>.*

En suma, lo que se quiere destacar es que el incidente de desacato no es la única herramienta establecida en nuestro ordenamiento para alcanzar la realización de los fallos de tutela, paralelamente se encuentra el trámite de cumplimiento, aspecto relevante cuando alguna de las alternativas evidencia insuficiencia en procura del cumplimiento.

### Naturaleza y finalidad del incidente de desacato (Normatividad y Jurisprudencia).

Su régimen legal se encuentra definido por los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991<sup>25</sup>, procede a solicitud de parte y es consecuencia

<sup>23</sup> Sentencia C 367 de 2014.

<sup>24</sup> Sentencia T 271 de 2015.

<sup>25</sup> Sentencia C-367 de 2014 “4.3.4.1. Sobre la naturaleza del incidente de desacato, la doctrina pacífica de este tribunal, sintetizada en la Sentencia T-652 de 2010, ha hecho las siguientes precisiones:

[...] (i) el fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada<sup>[15]</sup> y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida<sup>[16]</sup>, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado<sup>[17]</sup>; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta<sup>[18]</sup>, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada<sup>[19]</sup>; (vi) el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato<sup>[20]</sup>, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento<sup>[21]</sup>; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

del incumplimiento del fallo proferido por el juez de tutela. La persona obligada incurrirá en desacato sancionable con arresto y/o multa, sanciones que tiene como objetivo impulsar y lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez constitucional para la efectiva protección de los derechos fundamentales amparados, así lo indicó la Corte:

*“La posibilidad de que el juez de tutela imponga sanciones a quien incumple sus órdenes está perfectamente justificada pues como ha sostenido esta Corporación: “...el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no sólo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas. Adicionalmente –y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado– incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias...”<sup>26</sup>*

La Corte ha reiterado que el interés o razón de ser del desacato es conminar al cumplimiento de lo ordenado por el juez constitucional:

*“4.3.4.2. A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela<sup>27</sup>. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia<sup>28</sup>.”<sup>29</sup>*

En idéntico sentido lo reiteró en la citada sentencia SU-034 de 2018:

*“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta*

---

*para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas[22]; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: “(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)”[23]. De existir el incumplimiento “debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada”[24].”*

<sup>26</sup> Sentencia T-343 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>27</sup> Cfr. Sentencias T-421 de 2003 y C-092 de 1997.

<sup>28</sup> Cfr. Sentencia T-171 de 2009.

<sup>29</sup> Sentencia C-367 de 2014

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

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<sup>30</sup>; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma<sup>31</sup>, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados<sup>32</sup>.” (Subraya original)

### Sujetos disciplinables (normatividad):

La Ley 734 de 2002 en su artículo 53, estableció que cuando se trate de personas jurídicas, la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la junta directiva<sup>33</sup>.

## 2.5 ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA.

En el caso bajo estudio, respecto de los presupuestos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales se tiene lo siguiente: i) se invocó la protección del debido proceso, derecho fundamental por disposición del artículo 29 de la Carta, luego tiene relevancia constitucional, ii) la accionante agotó la solicitud ante la autoridad accionada y, como se expuso, por la naturaleza del asunto, frente a la decisión negativa no proceden recursos; iii) la demanda de amparo se promovió con inmediatez toda vez que fue instaurada pocos días después de ser negada la solicitud de desvinculación; iv) la irregularidad advertida tiene un efecto decisivo en los trámites incidentales porque, considerando la naturaleza y finalidad del desacato, la renuncia aducida implica imposibilidad fáctica y jurídica de cumplir los fallos de tutela por parte de la sancionada y por ende deshace el propósito conminatorio de los mismos; v) las circunstancias fácticas fueron claramente expuestas ante el juez accionado en las solicitudes de desvinculación de los trámites incidentales y; vi) no se trata de tutela contra sentencia de tutela.

<sup>30</sup> Sentencias C-092 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz y C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo

<sup>31</sup> Sentencias T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-368 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-652 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-074 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-280A de 2012, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-482 de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo,

<sup>32</sup> Sobre la naturaleza de la sanción por desacato se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-092 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz

<sup>33</sup> Ley 734 de 2002 ART 53.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Las circunstancias expuestas justifican el análisis de fondo del asunto, esto es, el estudio de la excepcional configuración del defecto sustantivo o material con ocasión de las providencias judiciales atacadas.

## 2.6 CASO EN CONCRETO.

En el asunto de la referencia se encuentra acreditado que el JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN sancionó por desacato a ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, en condición de representante legal de COOMEVA EPS S.A., dentro de las tutelas radicadas 05001-43-03-009-2018-00292-00, 05001-43-03-009-2019-00298-00 y 05001-43-03-009-2016-00139-00<sup>34</sup>; que la referida accionante se desempeñó como gerente general de dicha EPS hasta el 1 de mayo de 2021, fecha en la que se retiró de la entidad y actualmente ya no figura como tal en el correspondiente certificado de existencia y representación legal<sup>35</sup> y; que aduciendo tal circunstancia, solicitó al juzgado accionado su desvinculación de los citados trámites incidentales, lo que la autoridad negó mediante sendas providencias, en las que sostuvo que para el momento de la imposición de tales sanciones la accionante ostentaba la representación legal de la EPS y que la única manera de alcanzar el levantamiento de tales reprimendas era la acreditación del cumplimiento de lo ordenado en los correspondientes fallos<sup>36</sup>.

Evidentemente, la decisión del juzgado accionado propugna por la realización del fin conminatorio del desacato, esto es, la eficacia de los fallos que profirió en amparo del derecho fundamental a la salud de los accionantes de las tutelas relacionadas. Sin embargo, la circunstancia fáctica en la que se funda esta demanda de amparo obliga a reflexionar si tal postura del juez constitucional realmente tiene la potencia o virtualidad de alcanzar tan loable propósito.

Con base en los fundamentos jurídicos expuestos y las circunstancias fácticas acreditadas, la respuesta tiene que ser negativa, pues los argumentos de la autoridad accionada para negarse a desvincular a la accionante de los referidos desacatos, realmente van en contravía del propósito de materialización de los correspondientes fallos de tutela porque, en virtud de lo acontecido, las sanciones impuestas ya no reportan ninguna utilidad para alcanzar dicho fin, es decir, han perdido idoneidad y entonces se impone un actuar proactivo al juez constitucional para que, haciendo uso de las herramientas a su disposición, adopte las decisiones del caso que eficazmente permitan materializar sus fallos.

<sup>34</sup> Ver archivos “07. Incidente20190298, 08. Incidente20160139, 09. Incidente20180292”.

<sup>35</sup> Ver archivo “03. EscritoTutela” páginas 75 y 85.

<sup>36</sup> Ver archivo “03. EscritoTutela” páginas 108 a 126.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Así, si el propósito de los citados incidentes de desacato es el cumplimiento de las correspondientes órdenes de tutela y la sanción pretende persuadir a la obligada de atender el fallo, entonces es claro que, como se demostró que la accionante dejó de ser la responsable desde el momento en que se desvinculó de la EPS por renuncia y ya no ejerce la representación legal, persistir en las sanciones no contribuye en absoluto al cumplimiento de las sentencias de tutela.

Como lo reclama la accionante, actualmente está frente a una imposibilidad fáctica y jurídica de cumplimiento, debido a que en razón de su renuncia ya no es quien representa a la entidad y, en consecuencia, mantener las sanciones impuestas constituye la sanción en un fin por sí mismo, alejado completamente de su propósito fundamental.

Como se indicó, el desobedecimiento de las decisiones jurisdiccionales constituye patología que atenta contra la esencia misma del Estado Social de Derecho, comprometido con la garantía del respeto de los derechos de las personas que lo conforman y de donde emana el poder público que ostenta; de tal forma que la autoridad está obligada a resolver tan disfuncional estado de cosas.

En consecuencia, el juez de tutela no puede ser indiferente al desobedecimiento de sus decisiones y por ello es de reconocer la bien intencionada insistencia del juzgado demandado en el mantenimiento de las sanciones impuestas en procura de la eficacia de los fallos proferidos; sin embargo, también es necesario apreciar que, ante la falta de idoneidad de las sanciones impuestas para conseguirlo, se impone concluir que tal solución no es útil y por tanto no puede persistir.

Por tanto, es el momento en que deben brillar las atribuciones que le otorgan los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991 al juez constitucional, para que verifique la actualidad y vigencia de la vulneración y proceda a adoptar las decisiones adecuadas para lograr el cumplimiento.

Para el caso en concreto, las tareas del juez constitucional, sin limitarse a ellas, pues solo a él compete adoptar directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento de los mismos, podrían comprender: i) verificar con los accionantes y/o agentes oficiosos si los servicios que motivaron los referidos desacatos se requieren actualmente, ii) iniciar nuevos incidentes de desacato contra el actual representante legal de la EPS en aquellos casos en que la respuesta al anterior interrogante sea negativa y así lo soliciten los interesados, iii) en caso de culminar tales incidentes con sanción y no acreditarse el cumplimiento, requerir a las autoridades competentes la ejecución de tales sanciones (Policía y Cobro Coactivo),

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

para que mediante el ejercicio de su función se alcance el propósito de conminar al cumplimiento de los fallos y iv) ejercer los poderes de ordenación consagrados en el numeral 4 del artículo 43 del CGP, en procura de la identificación del paradero y la existencia de bienes de los sancionados para que dichas sanciones puedan llevarse a efecto.

En conclusión, las sanciones impuestas en el incidente de desacato tienen como propósito alcanzar el cumplimiento del correspondiente fallo y su efectividad garantiza el acceso a la justicia y el debido proceso de quienes han acudido a la acción de tutela en procura de sus derechos fundamentales; sin embargo, cuando acontecen circunstancias que imposibilitan tal cumplimiento, no puede el juez constitucional desconocerlas y, como en este caso, está obligado a reconocer que sus decisiones perdieron eficacia e idoneidad para alcanzar tal finalidad y en esa medida no pueden persistir, pero ello impone simultáneamente al juez de tutela ejercer las facultades y atribuciones que por la vía del trámite de cumplimiento y/o del incidente de desacato sean necesarias, en búsqueda de restablecer la finalidad de tales herramientas, esto es, garantizar el derecho o eliminar las causas de la amenaza.

Por lo anterior, se infiere que tanto el accionado como el juzgado de origen desconocen la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que como tribunal de cierre en materia de tutela ha establecido que la finalidad esencial del incidente de desacato es lograr el cumplimiento de los fallos de tutela, motivo por el cual mantener las sanciones impuestas a la accionante no atiende tal propósito, pues la demandante no tiene dentro de sus posibilidades cumplir las decisiones de amparo respectivas; sin embargo ello no significa que los promotores de los correspondientes desacatos queden desamparados, pues la autoridad accionada conserva todas sus facultades como juez de conocimiento en tutela para procurar la realización del fallo en los términos que también ha precisado la Corte y que a modo enunciativo se dispondrán.

Entiéndase que esta decisión no soslaya el fin último de nuestra organización política, sino que destaca la responsabilidad y relevancia de la gestión del juez constitucional, quien, frente a un escenario de ineficacia de sus decisiones de cumplimiento o desacato, debe actuar para hacerlas funcionales y acordes con el propósito conminatorio que las inspira.

En consecuencia, se revocará la decisión de primera instancia y se concederá el amparo para ordenar a la autoridad accionada que proceda a emitir una nueva decisión frente a las solicitudes de desvinculación conforme a las consideraciones aquí vertidas.

*"Al servicio de la justicia y de la paz social"*

Atendiendo las anteriores consideraciones, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **3. RESUELVE**

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida dentro del asunto de la referencia.

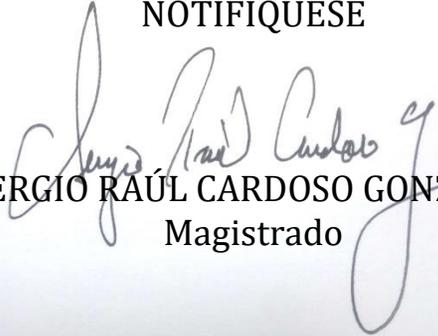
SEGUNDO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso judicial de ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, identificada con cédula de ciudadanía N° 66.899.321, que está siendo vulnerado por el JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN, autoridad a la que se ordena que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a

1. DEJAR SIN EFECTOS las decisiones a través de las cuales decidió negar la desvinculación de la accionante de los incidentes de desacato adelantados dentro de las tutelas radicadas 05001-43-03-009-2018-00292-00, 05001-43-03-009-2019-00298-00 y 05001-43-03-009-2016-00139-00.
2. DECIDIR nuevamente las referidas solicitudes conforme a las consideraciones aquí vertidas.
3. EJERCER las facultades que le otorgan los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 en el sentido de que, sin limitarse a ellas, pues solo a él compete adoptar directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento de los mismos, proceda a i) VERIFICAR con los accionantes y/o agentes oficiosos si los servicios que motivaron los referidos desacatos se requieren actualmente, ii) INICIAR nuevo incidente de desacato contra el actual representante legal de la EPS en aquellos casos en que la respuesta al anterior interrogante sea negativa y así lo soliciten los interesados, iii) en caso de culminar tales incidentes con sanción y no acreditarse el cumplimiento, REQUERIR a las autoridades competentes la ejecución de tales sanciones (Policía y Cobro Coactivo), para que mediante el ejercicio de su función se alcance el propósito de conminar al cumplimiento de los fallos y, iv) EJERCER los poderes de ordenación consagrados en el numeral 4 del artículo 43 del CGP, en procura de la identificación del paradero y la existencia de bienes de los sancionados para que dichas sanciones puedan llevarse a efecto.

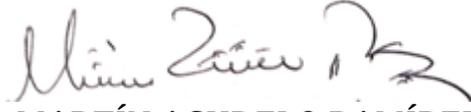
*"Al servicio de la justicia y de la paz social"*

**TERCERO: NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito y eficaz, **REMÍTIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión y **ARCHIVAR** cuando retorne.

NOTIFÍQUESE



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ  
Magistrado



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ  
Magistrado



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
Magistrado

**República de Colombia**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE PASTO**  
**SALA DE DECISIÓN PENAL**

<b>Magistrada Ponente</b>	: Dra. Blanca Lidia Arellano Moreno
<b>Acción De Tutela No.</b>	: 520013104001-2021-00187-02
<b>Accionante</b>	: Angela María Cruz Libreros
<b>Ap. Judicial</b>	: Jorge Andrés Castaño Ríos
<b>Accionados</b>	: Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto.
<b>Aprobado</b>	: Acta No. 139 de 18 de noviembre de 2021

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno  
(2021)

**MOTIVO DE LA DECISIÓN**

Concierne a la Sala resolver la impugnación interpuesta por la accionante ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, por intermedio de su apoderado judicial Dr. Jorge Andrés Castaño Ríos, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto el 07 de octubre de 2021, a través de la cual el Despacho se abstuvo de tutelar los derechos fundamentales deprecados por la tutelante.

**ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

Manifestó el apoderado judicial, que el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto, tuvo bajo su conocimiento el asunto de tutela con radicado No. 2014-00043 mediante el cual se concedió el amparo del derecho fundamental a la

## ***República de Colombia***



salud de un usuario de Coomeva EPS, entidad en la cual la señora Angela María Cruz Libreros ostentaba el cargo de Gerente General.

Refirió que, debido al incumplimiento de la anterior providencia, se dio inicio al trámite de incidente de desacato, el cual finalizó con una medida sancionatoria de arresto y multa.

Informó que, desde el 01 de mayo de la presente anualidad su representada se desvinculó laboralmente de Coomeva EPS; por ende, elevó un requerimiento ante el Despacho hoy accionado con el fin de solicitar su desvinculación del trámite en comento, toda vez que al no laborar en la entidad incidentada no podía dar cumplimiento a lo ordenado, no obstante, señaló que mediante auto del 9 de agosto del hogaño, el Juzgado Quinto Penal Municipal con función de Control de Garantías de Pasto negó su pretensión.

Al respecto, refirió que el Juzgado accionado incurrió en una vía de hecho, toda vez que la decisión adoptada vulneró gravemente sus derechos fundamentales de libertad, defensa, debido proceso y buen nombre, y aún más, cuando en los folios del trámite incidental no reposa constancia alguna de su presencia física en audiencia de contradicción, de ahí que la sanción impuesta no se fundamentó bajo la existencia de algún tipo de negligencia, sino que reposa en un concepto de responsabilidad objetiva.

## **República de Colombia**



Por consiguiente, estimó que la decisión objeto de reproche adolece de *defecto procedimental*, *defecto fáctico* y *desconocimiento del precedente*, pues existió una inadecuada valoración de las pruebas por ella allegadas al momento de solicitar su desvinculación, así como también se omitió dar aplicación a un fallo proferido por el Consejo de Estado mediante el cual, en un caso similar, se ordenó la desvinculación del tutelante y la inaplicación de las sanciones impuestas.

Por todo lo descrito, la parte actora solicitó (i) se declare la vía de hecho en que incurrió el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto al negar su desvinculación procesal en el trámite de incidente de desacato promovido en contra de Coomeva EPS, (ii) se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, patrimonio autónomo y buen nombre y (iii) se revoque la decisión proferida por el Juzgado accionado, anulando las sanciones impuestas a su nombre y librando los oficios de anulación de la medida dirigidos a la Policía Metropolitana de Cali, Consejo Superior Seccional de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación.

La demanda tutelar fue admitida el 17 de agosto de 2021 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, Despacho que denegó el amparo de los derechos fundamentales deprecados, e impugnada esta decisión, el Tribunal Superior de Pasto - Sala de Decisión Penal, con ponencia de la suscrita Magistrada, resolvió decretar la nulidad de

## **República de Colombia**



toda la actuación por indebida integración del legítimo contradictorio por pasiva<sup>1</sup>. En efecto, el Juzgado de Instancia profirió auto de fecha 23 de septiembre de 2021, mediante el cual convocó al señor FLAVIO EDUARDO DULCE BURBANO, a COOMEVA EPS a la FUNDACIÓN CARDIO INFANTIL DE BOGOTÁ, así como a los señores YISSEDT NATALIA VELASQUEZ CARRILLO y GERMAN AUGUSTO GÁMEZ URIBE

### **PROVIDENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN**

Previo recuento de los supuestos fácticos, las pretensiones elevadas y la respuesta allegada por la entidad accionada y vinculada, la *A Quo* efectuó algunas consideraciones legales y jurisprudenciales respecto a la procedencia de la tutela, y se sirvió hacer referencia al tema del derecho al debido proceso.

Posterior a ello, la Judicatura efectuó el análisis del caso en concreto y determinó que, en efecto, le asistió razón al Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pasto al denegar la inejecución de la sanción solicitada por la accionante, toda vez que, el fundamento de tal decisión fue acorde a derecho.

---

<sup>1</sup> Mediante Auto de fecha 23 de septiembre de 2021, se decretó la nulidad.

## **República de Colombia**



Para fundamentar lo anterior, hizo alusión al fallo de tutela proferido por la Corte Constitucional mediante Sentencia T 315 de 2020<sup>2</sup>, a través del cual, el Honorable Tribunal dispuso que las sanciones impuestas a la señora Angela María Cruz Libreros se suspenderían por un lapso de un (1) año y que la única causal de cese definitivo de sus efectos sería el cumplimiento de las órdenes judiciales, lo cual no se logra por la propia decisión de la sancionada.

De ahí que, para el Juzgado de primer grado, no existió una vulneración al debido proceso, como quiera que la única condición esbozada por la Corte Constitucional para la inejecución de la sanción, no era la renuncia al cargo de la persona comisionada al cumplimiento del fallo, sino el efectivo y real acatamiento de órdenes de tutela que originaron dicha sanción.

En virtud de lo anterior, la *A Quo* decidió no tutelar el derecho fundamental de debido proceso deprecado por la accionante.

### **SUSTENTACIÓN DE LA IMPUGNACIÓN**

Inconforme con la decisión y dentro del término legal, la señora Angela María Cruz Libreros, mediante apoderado judicial Dr. Jorge Andrés Castaño Ríos, presentó impugnación en contra de la sentencia

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 315 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Acción de tutela formulada por Angela María Cruz Libreros contra el Tribunal Superior de Cali – Sala Primera de decisión Laboral – y el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de la misma ciudad.

## ***República de Colombia***



proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto el 7 de octubre de 2021, y para ello expuso las siguientes razones:

En primer lugar, precisó que no es de su recibo la argumentación presentada por la Jueza de instancia, toda vez que la acción de tutela no buscaba cuestionar el trámite incidental que desembocó en la sanción impuesta, sino que la misma se dirigió única y exclusivamente para cuestionar la negativa del Juzgado demandado de desvincular del trámite de tutela a la señora Angela María Cruz Libreros, quién no sostiene ningún vínculo contractual con la entidad encargada de dar cumplimiento al amparo constitucional.

En igual sentido, precisó que el nexo judicial que ató a la accionante con el trámite tutelar con radicado No. 2014-00043 fue la relación laboral que la misma tuvo con Coomeva EPS, vínculo contractual que desapareció, por lo cual debe desaparecer también el nexo que la ata al cumplimiento de un fallo que no es de su competencia.

De ahí que, el continuar con la carga sancionatoria impuesta a la actora, implicaría transformar la responsabilidad subjetiva del trámite incidental en una responsabilidad objetiva que esta proscrita en el ordenamiento jurídico.

## **República de Colombia**



En igual sentido, señaló que el debido proceso que se pretende defender no tiene que ver con las ritualidades del desarrollo de la acción de tutela y del incidente de desacato, sino el conjunto de reglas que protegen a las personas desvinculadas laboralmente de la entidad accionada, para lo cual trajo a colación pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>3</sup> y de la Corte Suprema de Justicia<sup>4</sup>.

Por último, solicitó se revoque el fallo impugnado y en su lugar se tutelen los derechos incoados.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela proferido el 07 de octubre de 2021 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, según lo establecido en el Decreto No. 2591 de 1991 y el Decreto 333 de 2021.

#### **PROBLEMA JURÍDICO**

Considerando la decisión de primera instancia y los motivos de inconformidad vertidos por la accionante dentro del presente trámite,

---

<sup>3</sup> Sentencia de segunda instancia acción de tutela Nro. 11001-03-15-000-2017-0342-901(AC)

<sup>4</sup> Sentencia STP106-2021 con radicación No 118324 del 17 de agosto de 2021

## ***República de Colombia***



la Sala deberá determinar en primera medida, si la acción de tutela es procedente para cuestionar la negativa del Juzgado demandado de desvincular del trámite de tutela a la señora Angela María Cruz Libreros.

De superarse el anterior filtro, se establecerá si la entidad accionada vulneró o no los derechos fundamentales deprecados por la actora.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIALES**

#### **(i) Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales**

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991, se ha definido como un mecanismo residual y expedito por medio del cual se propone la protección inmediata de derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Así las cosas, es preciso señalar que, por línea jurisprudencial, la Corte constitucional en sentencia C-590 de 2005 señaló rigurosos requisitos de procedibilidad de carácter general y específicos, para que una acción de tutela proceda contra decisiones judiciales. **Los**

## **República de Colombia**



**primeros de ellos y que deben cumplirse en su totalidad** son los siguientes:

*“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.*

*b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.*

*c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.*

*d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.*

*e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.*

**f. Que no se trate de sentencias de tutela.”**

Y en lo que respecta a los requisitos específicos de procedibilidad, se necesita que se presente, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos:

*“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

## **República de Colombia**



- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*
- f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*
- g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*
- h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*
- i. Violación directa de la Constitución.”*

### **(ii) Caso Concreto**

En el caso que concita la atención, se observa que lo pretendido por la parte actora es el amparo de sus derechos fundamentales a la libertad individual, debido proceso, buen nombre y patrimonio, los cuales estima vulnerados por parte del Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto, en razón a que considera que el auto proferido por este Despacho el 9 de agosto del 2021, afecta sus prerrogativas constitucionales.

## ***República de Colombia***



Inicialmente, resulta pertinente verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, a fin de constatar si es factible analizar de fondo el reclamo propuesto por la accionante; en efecto, encuentra la Sala que el caso bajo estudio reviste relevancia constitucional, en la medida que el debate gira en torno, a la presunta vulneración a prerrogativas fundamentales al debido proceso y a la libertad.

En cuanto a la subsidiariedad e inmediatez, dichos requisitos se encuentran colmados, pues el auto proferido por el Juzgado demandado no era susceptible de recursos y se advierte que la acción de amparo se instauró dentro del término razonable, dado que la determinación que se censura fue proferida el 9 de agosto del 2021; sumado a que se trata de una irregularidad procesal, pues la providencia objetada tiene un efecto directo a los derechos invocados por la tutelante; el apoderado de la accionante realizó una narración fáctica respecto a las situaciones que estimó lesivas de los derechos fundamentales de su representada y aunado a que no se ataca una decisión de tutela, sino que se cuestiona la negativa del Juzgado de desvincular del trámite de tutela No. 2014-00043 a la accionante, lo que considera constituye una vía de hecho.

En efecto, además de cumplirse con los requisitos propios de procedibilidad de la acción de amparo, se demuestre la existencia de

## **República de Colombia**



una vía de hecho, lesiva del debido proceso y originada en los llamados defectos “(...) *sustantivo, orgánico, procedimental absoluto [y] fáctico* (...)”<sup>5</sup>; la parte actora en la solicitud de tutela y en el escrito de impugnación, estimó que el Juzgado accionado había incurrido en defecto procedimental, fáctico y en desconocimiento del precedente.

Lo anterior lleva a la Sala a abordar en el fondo la pretensión tutelar, para establecer si es dable la protección invocada por la accionante.

En este punto, cabe precisar que en el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto, se adelantó la acción de tutela con radicado Nro. 520014004008-2014-00043-00, mediante la cual se solicitó el amparo constitucional al derecho a la salud del señor FLAVIO EDUARDO DULCE BURBANO, por el eventual incumplimiento de Coomeva EPS en el aseguramiento a que está obligada.

El trámite tutelar desembocó en incidente de desacato por el presunto incumplimiento al fallo de tutela; así, de conformidad con lo obrante en el libelo tutelar, se extrae que el 5 de abril de 2020 se efectuó requerimiento previo a incidente de desacato, el 14 de julio de 2020 se efectuó 02 requerimiento, y el 27 de julio de la misma

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-652 de 30 de agosto de 2010.

## ***República de Colombia***



anualidad se aperturó incidente de desacato, cuyo trámite finalizó el 10 de agosto de 2020, con la medida sancionatoria en contra de la señora ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, Gerente de COOMEVA.

La referida decisión, fue confirmada dentro del trámite de consulta mediante providencia del 8 de octubre de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto, luego, en atención al acatamiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T 315 de 2020, el cumplimiento de la sanción fue suspendido hasta el día 18 de agosto de 2021.

En este punto, cabe recordar que la sancionada presentó su renuncia al cargo de Gerente General de la EPS COOMEVA, El 1 de mayo de 2021, por lo que solicitó su desvinculación del incidente de desacato.

Ante tal contingencia, el Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pasto mediante auto de fecha 9 de agosto del 2021, resolvió no desvincular a la accionante del trámite incidental; no obstante, revisada tal decisión, se advierte una irregularidad que es lesiva de las garantías supra legales de la gestora del amparo.

Lo anterior, en el entendido que si bien la sanción interpuesta el 10 de agosto de 2020, para ese momento resultaba razonable,

## **República de Colombia**



conforme al tenor de lo dispuesto en los cánones 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991<sup>6</sup>, pues no se vislumbra error en el trámite incidental, dado que se vinculó y sancionó a quien para la época era la responsable del cumplimiento de la tutela, siendo ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS la representante legal de la EPS COOMEVA; sin embargo, se colige que no existe una razón lógica ni normativa aplicable que imponga que la actora, deba seguir vinculada al trámite incidental, si en cuenta se tiene que, en la actualidad no ostenta la calidad de Gerente de la EPS COOMEVA, ni tiene vínculo alguno con dicha entidad, por ende, se desvanece la condición que la habilitaba para dar cumplimiento a lo ordenado.

En efecto, si bien el Juzgado accionado negó la inejecución de la sanción impuesta, pues estimó que la sanción por desacato impuesta a la actora se encuentra en firme, lo cierto es que, ante la desvinculación de la señora CRUZ LIBREROS surge para ella la imposibilidad material y jurídica de ejecutar las acciones pertinentes para materializar la orden del fallo constitucional; lo cual implica que su vinculación al trámite y su eventual sanción no sea eficaz para

---

<sup>6</sup> “(...) Art. 27. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.” “(...) Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas fuera de texto). “(...) Art. 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” (...).”

## **República de Colombia**



asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales del señor FLAVIO EDUARDO DULCE BURBANO, como beneficiario de la sentencia constitucional.

Sobre lo expuesto, la Corte Constitucional en sentencia C 367 de 2014 enfatizó:

*“(...) En algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, de tal suerte que, en estos eventos, para la satisfacción material del derecho involucrado “es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada”, valga decir, se puede prever formas alternas de cumplimiento del fallo (...).”*

*“(...)”.*

*“(...) Si incumplir una providencia judicial es, como se vio, una conducta grave que puede comprometer la responsabilidad de la persona involucrada en diversos ámbitos, incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.*

*“(...) A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia (...).”*

## **República de Colombia**



*“(...) Si se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia (...)”<sup>7</sup>.*

De igual manera, el Máximo Tribunal dilucidó que el objeto del incidente de desacato, más que derivar a la imposición de una sanción, es que el fallo de tutela se cumpla, como bien lo precisó en sentencia SU 034 de 2018<sup>8</sup>

*“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 reconvención 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 se colige que, en el presente caso resulta inocuo mantener estáticas unas sanciones endilgadas a la actora, pues como

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-367 de 11 de junio de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos

## **República de Colombia**



se observó, no son la finalidad primigenia del desacato, sino procurar el restablecimiento de los derechos conculcados que dieron lugar al mismo; por consiguiente, no es posible exigirle el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela y menos aún resulta factible imponerle una sanción por una omisión que no le es atribuible actualmente.

De otra parte, es importante mencionar que en la sentencia T 315 de 2020, el Órgano de cierre constitucional admitió la crisis estructural de la EPS COOMEVA, y protegió los derechos fundamentales deprecados por la señora CRUZ LIBREROS, ordenando la suspensión de las sanciones al interior de incidentes de desacato impuestas por el término de un año, a fin de asumir el cumplimiento de los fallos de tutela; en este punto, se precisa que tales obligaciones, proceden mientras continuara vinculada laboralmente a la referida EPS, empero, si la sancionada ya no labora en la entidad encargada de la prestación del servicio de salud, hace imposible verificar o interceder en procura del referido cumplimiento, por ende, el fin de las sanciones impuestas pierden relevancia.

Al respecto, en casos de similares contornos, la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencias STP10616 -2021<sup>9</sup>, STC20177-

---

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal. Radicación Nro. 118324 M.P. Patricia Salazar Cuéllar

## **República de Colombia**



2017<sup>10</sup>, STC12998-2018<sup>11</sup>, entre otras, ha procurado la salvaguarda de las prerrogativas denunciadas, invalidando las decisiones mediante las cuales se denegó la desvinculación del trámite incidental de exempleados de EPS.

En este orden de ideas, la Sala advierte que el despacho accionado incurrió en un desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes y, consecuentemente, incurrió en un defecto sustantivo, pues, en el auto del 9 de agosto del 2021, se dejó de evaluar las circunstancias específicas para alcanzar el cumplimiento efectivo e integral de las órdenes impartidas en la acción de tutela.

Conforme a lo expuesto, se revocará la decisión proferida por el Juzgado de instancia y, en su lugar, tutelaré el derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

De igual manera, dejará sin efectos el auto del 9 de agosto del 2021 del Juzgado Quinto Penal Municipal con función de Control de Garantías de Pasto, y se le ordenará que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, profiera una nueva determinación respecto a la solicitud de desvinculación procesal de la señora Angela María Cruz Libreros en el

---

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil. Radicación Nro. 05001-22-03-000-2017-00843-01 M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil. Radicación Nro 11001-22-03-000-2018-01620-01. M.P.Margarita Cabello Blanco

## **República de Colombia**



trámite incidental de desacato promovido en tutela No. 2014-00043 en contra de Coomeva EPS, atendiendo lo plasmado en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, en Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral primero de la providencia impugnada, y en su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la señora ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS.

**Dejar** sin efectos jurídicos el auto del 9 de agosto del 2021 del Juzgado Quinto Penal Municipal con función de Control de Garantías de Pasto.

En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Quinto Penal Municipal con función de Control de Garantías de Pasto, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, profiera una nueva determinación respecto a la solicitud de desvinculación procesal de la señora Angela María Cruz Libreros en el trámite incidental de desacato promovido en tutela No.

**República de Colombia**



2014-00043 en contra de Coomeva EPS, atendiendo lo plasmado en esta providencia.

**SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto.

**CUARTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Blanca Lidia Arellano Moreno', written over a horizontal line.

3347

**BLANCA LIDIA ARELLANO MORENO**

**Magistrada**

**República de Colombia**



A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by 'Castrillón Paz'.

**SILVIO CASTRILLÓN PAZ**  
**Magistrado**

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'S' followed by 'Solarte Portilla'.

**FRANCO SOLARTE PORTILLA**  
**Magistrado**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by 'Alvarez Lopez'.

**JUAN CARLOS ALVAREZ LOPEZ**  
**Secretario**

**República de Colombia**



**EL SECRETARIO DE LA SALA PENAL, EN USO DE SUS FACULTADES  
LEGALES,**

**HACE CONSTAR**

Que teniendo en cuenta las medidas establecidas en los Acuerdos PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, PCSJA20-11623 del 28 de agosto de 2020, PCSJA20-11629 del 11 de septiembre de 2020, PCSJA20-11632 del 30 septiembre de 2020, PCSJA21-11724 del 28 de enero de 2021 y PCSJA21-11840 de 26 de agosto de 2021, emitidos por el Consejo Superior de la Judicatura, y CSJNAA20-21 de 24 de junio de 2020, CSJNAA21-0001 del 12 de enero de 2021, CSJNAA21-20 de 5 de marzo de 2021 y CSJNAA21-032 de 19 de mayo de 2021, emitidos por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, respecto de la pandemia generada por el virus COVID 19 y aquellas propias emanadas de la Presidencia de la Sala Penal, de manera virtual se deja constancia del registro del proyecto presentado en el asunto arriba referenciado.

Pasto, 18 de noviembre de 2021.

  
**JUAN CARLOS ALVAREZ LOPEZ**  
Secretario



AL SERVICIO DE LA JUSTICIA Y DE LA PAZ SOCIAL

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ARTURO GUERRA HIGUITA

**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN,  
SALA TERCERA CIVIL DE DECISIÓN.**

**Medellín, veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno.**

PROCESO: Impugnación Tutela

ACCIONANTE: Ángela María Cruz Libreros

ACCIONADOS: Juzgado 9° Civil Municipal de Oralidad de Medellín.

PROCEDENCIA: Juzgado 12° Civil Circuito de Oralidad de Medellín.

C.U.D.R.: 05001 31 03 012 **2021 00357-02**

RADICADO INTERNO: 145-21

PROVIDENCIA: S.I.T. 113/21

**TEMA:** La acción de tutela fue creada por el legislador para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de cualquier persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. Precedente constitucional que ampara los derechos fundamentales de la accionante. **REVOCA.**

Subsanada la nulidad decretada por este Despacho, se dirime la impugnación formulada por ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS contra la sentencia proferida por el JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLIN, el 25 de octubre de 2021, al interior de la acción de amparo constitucional por ella instaurada en contra del Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, a la cual fueron vinculados COOMEVA E. P. S., ISABEL CRISTINA RIVERA ESCOBAR, DORA ELCY BENITEZ GALLO, ABEL ANIBAL

GUTIERREZ HERNANDEZ, ZULEMA RAMIREZ VELASQUEZ, MARYBEL URREGO GIRALDO, DOLLY DEL CARMEN MONTOYA ISAZA, GABRIEL CICERO FONCE, JESÚS MARIA CASTRO RIOS, CARMELA ISABEL RODRIGUEZ AGUAS, ROSA ANGELICA ZAPATA AGUDELO, JORGE LUIS CHAVERRA RAMOS y DAVID ANDRES MORALES OLARTE, en los siguientes términos:

## **1.0. ANTECEDENTES.**

### **1.1. DE LA SOLICITUD DE TUTELA.**

Expuso la demandante en tutela por intermedio de apoderado judicial que, en el JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLIN, se adelantaron las ACCIONES DE TUTELA radicadas con los números 2017 00851, 2018 00351, 2017 00851, 2018-00986, 2018 00460, 2019-00144, 2019-00150, 2018-01268, 2015-01567,2018-00857, 2018-00348, 2018-00550 y 2018-00724, en las cual se concedió el amparo deprecado, y seguidamente, se adelantó incidente de desacato por el presunto incumplimiento al fallo de tutela.

Indicó que los citados incidentes de desacato, finiquitaron con medida sancionatoria en su contra, consistente ya sea en arresto, multa o compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación por el eventual fraude procesal o con todas ellas.

Expuso que desde el 1° de mayo de 2021, se había desvinculado laboralmente de COOMEVA EPS, lo que probaba con la certificación expedida por el área de talento humano de dicha EPS.

Manifestó que, con fundamento en lo anterior, solicitó al Juzgado accionado su desvinculación de los trámites incidentales antes referenciados y que, mediante autos del cinco y once de agosto de 2021, dicho ente judicial, le había negado su petición, constituyendo esta decisión una violación grave al derecho de defensa, elemento esencial del debido proceso y como consecuencia, quebrantaba de manera inminente el ejercicio de su libertad.

Acorde con lo reseñado, solicitó que se declarara que el Despacho judicial accionado había incurrido en una vía de hecho y como consecuencia de ello, se tutelaran sus derechos al debido proceso, a la libertad, el patrimonio y al buen nombre.

Igualmente peticionó, que se revocaran las decisiones proferidas por el JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLÍN y en su lugar, se decretara su desvinculación del trámite incidental y se anularan las sanciones impuestas en su contra, librándose los oficios correspondientes a las autoridades competentes.

## **1.2. POSICIÓN DEL ACCIONADO.**

El JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, además de remitir los expedientes digitales de los incidentes de desacato objeto de reparo constitucional, dijo que no vislumbra ningún tipo de actuación temeraria o que permita concluir alguna vía de hecho

dentro de la citadas acciones constituciones y especialmente en las providencias proferidas el 05 y 11 de agosto de 2021, toda vez que las mismas se encuentran ajustadas a la legalidad, si se tiene en cuenta que el motivo principal para no acceder a la solicitud de desvinculación de la accionante a los trámites incidentales, se fundamenta especialmente en el hecho que las sanciones fueron impuestas con anterioridad a la renuncia presentada por la señora CRUZ LIBREROS, no siendo procedente atribuirle a dichos actos efectos retroactivos, con el único fin de desligarse de las obligaciones pecuniarias que le asisten, pretendiendo evadir las responsabilidades derivadas de su conducta omisiva y por las cuales se les impuso una sanción económica de carácter personalísimo e intransferible.

Resaltó que en ninguna de las sanciones se impuso arresto alguno, por lo que no resultaba cierta la afirmación que la decisión del Juzgado limitaba la libertad personal de la tutelante.

Señaló que las sanciones pecuniarias impuestas al interior de los incidentes de desacato deben cancelarse con el propio peculio de la accionante, por lo que su renuncia al cargo de representante legal de COOMEVA EPS, para nada incide sobre las multas impuestas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Por su parte, los demás vinculados no realizaron ningún pronunciamiento al respecto.

### **1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

Una vez subsanada la nulidad decretada por este Despacho, el JUZGADO DOCE CIVIL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLIN, profirió sentencia el 25 de octubre de 2021, negando el amparo deprecado, por considerar que no se observaba vía de hecho alguna, ya que lo decidido por el Juzgado accionado fue producto de un análisis en derecho, es más, revisado cada trámite de desacato resulta cierto que en ninguno de ellos existe sanción por arresto, siempre hubo castigo consistente en multa.

Sostuvo el Juez de Primera Instancia que no se evidenciaba sanción después del primero (1°) de mayo de 2021, fecha en la cual dice la accionante que dejó de laborar para COOMEVA E.P.S.

Agregó que la señora CRUZ LIBREROS no describió una situación inusual o contraria al ordenamiento atribuible al juzgado accionado, que sus hechos parten de la separación laboral con COOMEVA E.P.S., pero no fue clara en establecer cuál es el error o arbitrariedad del accionado, quien consideró que no era procedente acceder a la solicitud de la señora CRUZ LIBREROS, porque las sanciones fueron proferidas cuando aquella fungía como representante legal de la E.P.S. llamada a cumplir las órdenes de tutela.

### **LA IMPUGNACION**

El apoderado de la accionante impugnó en tiempo, señalando que desaparecida la relación contractual laboral entre su prohijada y la accionada, debe desaparecer el nexó judicial que la vinculó mediante la sanción.

Adujo que continuar con la carga sancionatoria, constituye transformar la responsabilidad subjetiva de su procurada, por una responsabilidad objetiva proscrita en el ordenamiento jurídico colombiano y, de contera, pedirle a su defendida un imposible físico y jurídico que también está prescrito en el ordenamiento nacional.

Advirtió que, si la accionante durante su vinculación laboral a la EPS carecía de la facultad de disposición patrimonial para atender económicamente el costo de los tratamientos tutelados, lo que constituyó en su momento un imposible físico y jurídico, ¿qué decir ahora que no tiene vínculo laboral con la EPS y, por tanto, la más mínima injerencia sobre el funcionamiento administrativo de la entidad?

Por lo anterior, solicitó que se revocara el fallo impugnado y se tomara la decisión que a derecho corresponde.

## **2.0. CONSIDERACIONES**

### **2.1. ASPECTOS GENERALES.**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la actual Constitución Política de Colombia y reglamentada por los Decretos 2591 de 1.991 y 306 de 1.992, es uno de los mecanismos tendientes a garantizar la protección de los derechos fundamentales allí mismo consagrados, que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de los particulares encargados de prestar un servicio público o en

los eventos específicamente contemplados en la Carta, y se traduce en una reclamación ante los jueces de la República para lograr la protección inmediata de aquellos, mediante un procedimiento breve y sumario.

Dada la naturaleza de la acción de tutela, orientada esencialmente a la protección de derechos fundamentales a través de un procedimiento breve y sumario, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han establecido que la subsidiaridad y la residualidad, lo mismo que la inmediatez, son presupuestos o principios rectores de este mecanismo de protección de los derechos fundamentales, y que su no satisfacción hace improcedente la tutela. Al respecto sostuvo la Corte Constitucional en Sentencia T-036 de 1994 con ponencia del DR. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO:

*“Así pues, la tutela no puede converger en vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece –con la excepción dicha- la acción ordinaria.*

*“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporada a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.”*

Entonces, la acción de tutela no puede ser convertida, por su celeridad y trámite preferencial, en el sustituto de los procesos ordinarios instituidos por el legislador para dirimir los conflictos que se presenten entre los particulares entre sí y entre éstos y el Estado, en virtud de la violación de

normas de carácter legal, que no pongan en peligro un derecho constitucional fundamental; salvo que esos medios de defensa sean ineficaces, inidóneos en el caso particular; o que se esté en la hipótesis del perjuicio irremediable.

## **2.2. TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES.**

Los artículos 11, 12 y 40 del Decreto Reglamentario N° 2591 de 1991 regularon lo concerniente a la acción de tutela dirigida contra providencias judiciales; pero, estos artículos fueron declarados inexecutable por la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-543 de octubre 1 de 1992, con ponencia del Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Sin embargo, en esta misma providencia se dejó abierta la posibilidad de atacar decisiones judiciales a través de la acción de tutela, si al proferirse estas se incurrió en vías de hecho, violando derechos constitucionales fundamentales:

*“..... Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un*

*perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8° del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia”.*

***“Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.”***

***“De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte”.***

***“No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.”***

***“De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente.”***

Reiteradamente la Corte Constitucional, ha señalado que la acción de tutela establecida por el artículo 86 de la Constitución Política, no es procedente en contra de providencias judiciales, a menos que éstas constituyan una vía de hecho, situación que se presenta cuando en el proveído cuestionado se incurra en un defecto fáctico, sustantivo, orgánico o procedimental, de tal magnitud que se aparte por completo del ordenamiento jurídico, siendo necesaria por tanto, la intervención del juez constitucional para restablecer el ordenamiento quebrantado.

El *defecto fáctico* aludido, se presenta cuando el material probatorio en que se fundamentó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente impertinente o insuficiente; el *defecto sustantivo* se configura cuando la decisión se encuentra fundada en una norma inaplicable al caso concreto; *el defecto orgánico*, se presenta cuando el funcionario judicial carece por completo de competencia; y, por último, el *defecto procedimental*, se origina en los casos en que el fallador se desvía por completo del procedimiento reglado por la ley para dar trámite al proceso respectivo. (Ver en este sentido las sentencias C-543 de 1992, T-231 de 1994, T-162 de 1998, entre otras).

Ahora bien, en la sentencia T-056 del 31 de enero de 2005, se advirtió:

*“La reciente evolución jurisprudencial en la materia ha señalado que a estas hipótesis [defectos fáctico, sustancial, procedimental, y orgánico] se suman otras nuevas. Habrá vía de hecho cuando: a) La providencia tiene graves problemas ante una insuficiente sustentación o justificación de la decisión, o por desconocimiento del precedente judicial, en particular de la Corte Constitucional. b) Existe error en el que fue inducida la autoridad judicial, lo que esta Corporación ha denominado vía de hecho por consecuencia. c) La decisión del juez se adoptó haciendo una interpretación normativa que resulta incompatible con la Carta, o cuando la autoridad judicial no aplica la excepción de inconstitucionalidad a pesar de ser*

*manifiesta la incompatibilidad con aquella y haber sido solicitada expresamente.”*

El dos de septiembre de 1998, la Corte Constitucional con ponencia del DR. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, Sentencia T-458, profundizó sobre el tema haciendo una diferenciación entre la providencia judicial y las vías de hecho:

*“... La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992, declaró inexecutable las normas legales que hacían viable la acción de tutela contra providencias judiciales y, si bien al hacerlo dejó a salvo la circunstancia de la actuación judicial de hecho, que en posteriores fallos se ha venido denominando **vía de hecho**, ésta es de naturaleza excepcional y, por tanto, de aplicación estricta.”*

*“Son varias las decisiones de la Corte en las cuales se ha resaltado ese sentido extraordinario del amparo por vía de hecho judicial:*

*\*...las actuaciones judiciales cuya ostensible desviación del ordenamiento jurídico las convierte -pese a su forma- en verdaderas **vías de hecho**, no merecen la denominación ni tienen el carácter de **providencias** para los efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela. No es el ropaje o la apariencia de una decisión sino su contenido lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez.\**

(...)

*\*...la Corte ha efectuado un análisis **material** y ha establecido una diáfana distinción entre las **providencias judiciales** -que son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la función judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios judiciales de defensa establecidos por el ordenamiento jurídico- y las **vías de hecho** por cuyo medio, bajo la forma de una providencia judicial, quien debería administrar justicia quebranta en realidad los principios que la inspiran y abusa de la autonomía que la Carta Política reconoce a su función, para vulnerar en cambio los derechos básicos de las personas.\**

*\*En ese orden de ideas, **la violación flagrante y grosera** de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada*

*mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho\*. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-173 del 4 de febrero de 1993).*

***\*La vía de hecho consiste en una transgresión protuberante y grave de la normatividad que regía el proceso dentro del cual se profirió la providencia objeto de acción, a tal punto que, por el desconocimiento flagrante del debido proceso o de otras garantías constitucionales, hayan sido vulnerados materialmente -por la providencia misma- los derechos fundamentales del accionante.\****

*\*Esto significa que la vía de hecho es en realidad el **ejercicio arbitrario de la función judicial**, en términos tales que el fallador haya resuelto, no según la ley -que, por tanto, ha sido francamente violada- sino de acuerdo con sus personales designios\*.*

***\*No cualquier error cometido por el juez en el curso del proceso tiene el carácter de vía de hecho, pues entenderlo así implicaría retroceder al ritualismo que sacrifica a la forma los valores de fondo que deben realizarse en todo trámite judicial y, por otra parte, quedaría desvirtuada por una decisión de tutela la inexequibilidad declarada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, que, se repite, ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. Si, con arreglo al artículo 243 de la Constitución, en tal evento "ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución", tampoco los jueces, ni la propia Corte Constitucional en sus fallos de revisión, pueden revivir el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, con las salvedades que se hicieron explícitas en la Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.***

***\*Así las cosas, para que pueda llegarse a entender que, de manera excepcional, procede la acción de tutela contra providencias judiciales -y con mayor razón contra sentencias que han alcanzado el valor de la cosa juzgada-, es indispensable que se configure y acredite una situación verdaderamente extraordinaria, que implique no solamente el incumplimiento de una norma jurídica que el juez estaba obligado a aplicar sino una equivocación de dimensiones tan graves que haya sido sustituido el ordenamiento jurídico por la voluntad del fallador\*. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-118 del 16 de marzo de 1995).***

Esta posición ha sido mantenida por la máxima Corporación Constitucional, aún con el cambio de sus Magistrados, así se desprende de sentencias como la SU-542/99, T-029/00, T-267/00, T-1306 de diciembre 6 de 2001, así como la sentencia T - 264 del 27 de marzo de 2003.

Y en sentencia T - 265 del 27 de marzo de 2003, la H. Corte Constitucional expuso:

*“Ahora bien, se precisa, que no todo **defecto** de los acabados de mencionar, da lugar a una vía de hecho, se requiere, según la jurisprudencia constitucional, **que sea ostensible, manifiesto, grosero y arbitrario**, de suerte que se pueda por vía de tutela entrar a revisar una providencia judicial que se encuentra protegida por el principio de la cosa juzgada.”* (Negrillas y subrayas fuera del texto).

En la sentencia T-200 de 2004, con ponencia de la Dra. Clara Inés Vargas, se hizo una clasificación más amplia de esas conductas constitutivas de vías de hecho:

*“Estos criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales, han venido sistematizándose y racionalizándose a lo largo de las decisiones de constitucionalidad en casos concretos. Tales criterios, han sido clasificados en por lo menos seis eventos que pueden ser señalados de la siguiente manera:*

*Defecto sustantivo, orgánico o procedimental: La acción de tutela procede, cuando puede probarse que una decisión judicial desconoce normas de rango legal, ya sea por aplicación indebida, error grave en su interpretación, desconocimiento de sentencias con efectos erga omnes, o cuando se actúa por fuera del procedimiento establecido.*

*Defecto fáctico: Cuando en el curso de un proceso se omite la práctica o decreto de pruebas o estas no son valoradas debidamente, con lo cual variaría drásticamente el sentido del fallo proferido.*

*Error inducido o por consecuencia: En la cual, si bien el defecto no es atribuible al funcionario judicial, este actuó equivocadamente como consecuencia de la actividad inconstitucional de un órgano estatal generalmente vinculado a la estructura de la administración de justicia.*

*Decisión sin motivación: Cuando la autoridad judicial profiere su decisión sin sustento argumentativo o los motivos para dictar la sentencia no son relevantes en el caso concreto, de suerte que puede predicarse que la decisión no tiene fundamentos jurídicos o fácticos.*

*Desconocimiento del precedente: En aquellos casos en los cuales la autoridad judicial se aparta de los precedentes jurisprudenciales, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, de forma tal que la decisión tomada variaría, si hubiera atendido a la jurisprudencia.*

*Vulneración directa de la Constitución: Cuando una decisión judicial desconoce el contenido de los derechos fundamentales de alguna de las partes, realiza interpretaciones inconstitucionales o no utiliza la excepción de inconstitucionalidad ante vulneraciones protuberantes de la Carta, siempre y cuando haya sido presentada solicitud expresa al respecto.”*

Tal clasificación ha sido reiterada en sentencias como la T-056 del 31 de enero de 2005 y T-094 de febrero 3 de 2005.

### **2.3. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES ADOPTADAS AL INTERIOR DEL TRÁMITE INCIDENTAL SANCIONATORIO POR DESACATO.**

El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, dispone:

***“Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.***

*Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y*

*adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.*

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.*

***En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza. (Negrilla fuera del texto original).***

Por su parte, el artículo 52 del citado Decreto señala:

*“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.*

*La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico<sup>1</sup> quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”*

Con fundamento en las disposiciones referidas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, contra las decisiones adoptadas por el juez constitucional en el trámite del incidente de desacato, no procede recurso alguno, pues la legislación no contempló esta posibilidad. Al respecto, en sentencia T-766 de 1998, sostuvo la Alta Corporación:

---

<sup>1</sup> Al respecto, en la Sentencia T-421 del 23 de mayo de 2003, MP. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, esta Corporación precisó: “La consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata.” En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza de la persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad el establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia. Por tanto, en el caso de la consulta del incidente no se extiende al estudio de la legalidad de la providencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida.”

*“La decisión de imponer la sanción por desacato no es susceptible de apelación, ya que el mecanismo contemplado para que el tema suba al conocimiento del superior jerárquico es la consulta, cuyos alcances son diferentes. Si tramitada la consulta no hay objeción del superior, la sanción queda en firme y contra las correspondientes providencias no procede recurso alguno. Y, obviamente, no dar trámite a una apelación, que no cabe en el procedimiento por no estar contemplada, no constituye vulneración al debido proceso y menos vía de hecho”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, por regla general la jurisprudencia ha dicho que, en principio, la acción de tutela no procede para atacar las decisiones proferidas durante el trámite incidental de desacato a órdenes dadas por el juez de tutela, siendo procedente sólo de manera excepcional, cuando reúnan los requisitos de procedencia y procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, y, por tanto, se constate una vulneración o una amenaza a los derechos fundamentales del sancionado. Únicamente en este escenario se contempla la intervención del juez constitucional en procura del restablecimiento de los derechos fundamentales quebrantados mediante la decisión sancionatoria.

Así mismo, se ha sostenido que el juez de tutela que decida sobre la procedencia y prosperidad de la acción contra decisiones proferidas durante el trámite incidental de desacato, *“no podrá reabrir el debate constitucional dado con ocasión de la acción de tutela anterior, pues su análisis se encuentra limitado por las decisiones proferidas durante el trámite de desacato en cuestión, esto, con relación a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante”*.<sup>3</sup>

Al respecto, en la sentencia T-088 de 1999, precisó:

---

<sup>2</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo, 9 de diciembre de 1998.

<sup>3</sup> Sentencia T 944 de 9 de septiembre de 2005, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

***“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.***

*Ese es cabalmente el punto objeto de controversia dentro del aludido procedimiento incidental, razón suficiente para considerar que no cabe al respecto una vía judicial distinta, menos aún la de una nueva acción de tutela, que por definición no procedería en cuanto se tendría al alcance del interesado otro medio -y muy eficaz- de defensa judicial.*

*Pero, además, admitir la posibilidad de que en un nuevo juicio de amparo volvieran a ser verificados aquellos hechos que constituyeron en su momento el motivo de decisión plasmado en un fallo de tutela precedente, conduciría ni más ni menos a reabrir un debate ya concluido, con claro desconocimiento del principio de la cosa juzgada. No es posible, entonces, volver a plantear los fundamentos de hecho y de derecho que se examinaron en la primera tutela ni convertir el incidente de desacato en un pretexto para ello.*

*No se descarta, por supuesto, que en la actuación judicial que termina accediendo o no a imponer las sanciones por desacato hayan incurrido los jueces en vías de hecho susceptibles, en cuanto tales, de la acción de tutela. Pero esa eventualidad resulta ser extraordinaria y requiere, como lo ha sostenido reiteradísima jurisprudencia de esta Corporación, la prueba incontrovertible de un comportamiento judicial a todas luces contrario al ordenamiento jurídico, y la certidumbre de que al respecto no existe otro medio eficaz de defensa judicial.*

*No admite la Corte como plausible la posibilidad de la "cascada de tutelas", menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales.”<sup>4</sup> (Negrillas intencionales).*

Posteriormente, en las Sentencias T-533 de 2003 y T-406 de 2006 la Corte reiteró su posición, así:

---

<sup>4</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo del 17 de febrero de 1999. Reiterada en las sentencias T-406 de 25 de mayo de 2006, MP. Dr. Jaime Araújo Rentería y T-533 de 3 de julio de 2003, MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

*“En síntesis, en principio, la acción de tutela no procede para atacar las decisiones proferidas durante el trámite incidental de desacato a órdenes dadas por el juez de tutela, excepto si dichas decisiones incurren en uno o varios de los defectos previstos por la jurisprudencia. En todo caso, el juez de tutela que decida sobre la procedencia y prosperidad de la acción contra decisiones proferidas durante el trámite incidental de desacato, no podrá reabrir el debate constitucional dado con ocasión de la acción de tutela anterior; esto por cuanto, su análisis se encuentra limitado a la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante como consecuencia de las decisiones proferidas durante el trámite de desacato en comento”.*

Ahora, ha sostenido la jurisprudencia del Máximo órgano en lo Constitucional que, para que proceda el amparo en contra de una decisión sancionatoria emitida en un incidente por desacato, se requería:

*(i) estar ejecutoriada la providencia que resuelve el desacato, se (ii) reúnan los requisitos generales y se (iii) configure por lo menos una de las causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>5</sup>.*

*Esta Corporación, además de los anteriores requisitos, ha referido que: “(i) los argumentos del accionante en el trámite del incidente de desacato y en la acción de tutela deben ser consistentes; (ii) no deben existir alegaciones nuevas, que debieron ser argumentadas en el incidente de desacato; y (iii) no se puede recurrir a la solicitud de nuevas pruebas que no fueron originalmente solicitadas y que el juez no tenía que practicar de oficio”<sup>6</sup>.*

### **3.0. CASO CONCRETO. EL PROBLEMA JURIDICO.**

Acorde con la decisión de primera instancia, y lo reclamado en la impugnación, le corresponde a esta Sala determinar si el fallo del A-Quo

---

<sup>5</sup> Sentencias T 171 y T-583 de 2009, entre otras

<sup>6</sup> Sentencia T 1113 de 2005.

está o no ajustado a derecho, si se presentó o no la vulneración de los derechos al debido proceso, buen nombre y libertad, por parte del Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, por no haber inaplicado la sanción impuesta en contra de la accionante dentro de los incidentes de desacato bajo los radicados 2017 00851, 2018 00351, 2017 00851, 2018-00986, 2018 00460, 2019-00144, 2019-00150, 2018-01268, 2015-01567, 2018-00857, 2018-00348, 2018-00550 y 2018-00724, ante su desvinculación laboral de la EPS COOMEVA.

Antes de entrar a examinar de fondo los argumentos que aduce la accionante para invocar el amparo constitucional, respecto del Juzgado accionado, debe el juez de tutela previamente verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que se exigen en este tipo de acciones, esto es, en las que se cuestionan decisiones judiciales, a saber:

En primer término, **la inmediatez**, que se refiere, conforme lo expuesto por la jurisprudencia constitucional, a que el ejercicio de la acción debe hacerse en un término razonable, oportuno y justo, en relación con el acto presuntamente violatorio de los derechos fundamentales<sup>7</sup>.

En torno a este presupuesto, la Corte ha precisado lo siguiente<sup>8</sup>:

*“(...) se debe insistir en la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>9</sup>. Al respecto, se ha establecido que no procede la acción de tutela contra sentencias judiciales cuando el paso del tiempo es tan significativo que resulta claramente*

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-961 de 1999.

<sup>8</sup> T-266 de marzo 10 de 2008. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL. Expediente T-1.736.565.

<sup>9</sup> Sentencia T-606 de 2004.

*desproporcionado un control constitucional de la actividad judicial, por la vía de la acción de tutela<sup>10</sup> (...).*

*Ahora bien, dicha inmediatez no necesariamente significa que la interposición de la acción de tutela debe efectuarse sin mediación de un intervalo de tiempo entre la causa que da lugar a la interposición de la tutela y ésta, ya que, por ejemplo, el accionante puede intentar por medios diversos a la tutela que cese la vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales. Es así como la Corte ha analizado que en ciertas ocasiones “existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes”,<sup>11</sup> y en consecuencia, ha admitido la procedibilidad de la tutela cuando ha transcurrido un período de tiempo entre las acciones u omisiones que dan lugar a la tutela y el momento de interposición de ésta, siempre que el ejecutado haya acudido sin éxito a los mecanismos procesales ordinarios”<sup>12</sup>.*

En el caso que ocupa la atención de la Sala, las decisiones presuntamente vulneradoras de los derechos invocados por la promotora de la acción, son las que resolvieron su petición de inaplicación de la sanción impuesta en los desacatos radicados con los números 2017 00851, 2018 00351, 2017 00851, 2018-00986, 2018 00460, 2019-00144, 2019-00150, 2018-01268, 2015-01567, 2018-00857, 2018-00348, 2018-00550 y 2018-00724, emitidas el cinco y once de agosto de 2021. Por tanto, como la tutela se instauró el 18 de agosto de 2021, queda establecido que entre la fecha del auto y la presentación de esta acción transcurrió menos de un mes, sin que se supere el plazo general de los **seis (6) meses** que ha señalado la jurisprudencia como término prudencial para reclamar la protección por esta vía; y, en consecuencia, en este evento se cumplió con este primer requisito de procedibilidad.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Sentencia SU-961 de 1999. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-909 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Ahora, como segundo requisito, la jurisprudencia constitucional enuncia **el principio de subsidiariedad y el agotamiento de los recursos procesales** contemplados por el legislador para controvertir las providencias que se dicten en el respectivo proceso, en las oportunidades y términos establecidos por el mismo, así lo ha esbozado la Corte en forma reiterada:

*“...la tutela no converge con las vías judiciales ordinarias previstas por el legislador y, por tanto, para el interesado no es discrecional escoger entre aquellas y el amparo constitucional. Los medios ordinarios serán la vía principal y directa para la discusión del derecho y la acción de tutela sólo operará como mecanismo subsidiario y excepcional para la protección inmediata de las garantías constitucionales fundamentales que no tengan otro medio de resguardo, en la forma y casos previstos en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto 2951 de 1991.”*

*“La tutela tampoco es un último o adicional recurso, cuando la litis ya sido resuelta en su sede natural y allí se han observado las garantías constitucionales, pues en tal caso, ha de estarse a lo decidido en el respectivo proceso, así no corresponda a las expectativas del interesado; el juez ordinario, al actuar en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, agota la jurisdicción del Estado para pronunciarse sobre el asunto planteado, salvo los casos en que, bajo precisas causales, el mismo ordenamiento permite los recursos extraordinarios o, excepcionalmente, la acción de tutela.”<sup>13</sup>*

“...”

***“...la inactividad de la parte interesada frente al ejercicio de los medios ordinarios de defensa, por desidia, desinterés o cualquier otra consideración propia de su esfera de decisión, impide acudir posteriormente ante el juez constitucional, menos aún cuando con la tutela se pretende modificar o dejar sin valor una providencia judicial y afectar el principio de cosa juzgada que la reviste.”*** (Resalto intencional).

*“Si la persona renuncia expresa o **tácitamente** a los mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico a puesto a su alcance para proteger sus derechos y garantías, **asume las consecuencias de su inacción, pues en tal caso, la posible afectación de la esfera individual está tolerada o por lo menos permitida por el propio interesado**, quien no puede luego pretender que por vía de tutela se*

---

<sup>13</sup> Sentencia T-510 del seis de julio de 2006, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS, Expediente 1278839.

reabran etapas o discusiones que ya fueron clausuradas válidamente dentro del sistema judicial o que quedaron definidas por efecto de la caducidad o la prescripción de la acción.”<sup>14</sup>  
(Subrayas y negrillas fuera del texto).

“...”

“De esta manera, quien ha tenido oportunidad de acudir y participar en la actuación judicial y de agotar en ella las diversas etapas de contradicción de los asuntos que le interesan, no puede luego alegar por vía de este amparo constitucional la violación de su debido proceso ni revivir la discusión sustancial o procesal que allí se ha dado; si el interesado, a pesar de tener en el ordenamiento mecanismos ordinarios de defensa, se margina voluntariamente de los mismos, **perderá la posibilidad de alegar en sede de tutela para que se afecte el principio de preclusión y la cosa juzgada**, pues, se repite, su respeto es la regla, y su quiebre es absolutamente excepcional.<sup>15</sup>”

“De modo que cuando se pretenda dejar sin efecto una decisión judicial por vía de tutela y se aduzca una causal de procedibilidad de acuerdo con la jurisprudencia, **deberá quedar claro que la violación del derecho fundamental no se pudo evitar por los medios ordinarios y que se agotaron los recursos y medios de impugnación que la ley procesal establece para el control de la decisión atacada**. Sin ello, no puede pretenderse que el juez de tutela intervenga con posterioridad sobre una actuación judicial clausurada, para subsanar aquello que la parte interesada no defendió por sí misma, cuando estuvo en posibilidad de hacerlo y tenía un interés para ello:”

En el sub-júdice, por tratarse del trámite de unos incidentes de desacato, contra las decisiones allí proferidas no procede recurso alguno, solo cabe el grado de consulta, el cual ya fue surtido, como se puede evidenciar de los expedientes digitales aportados; en tales condiciones, puede considerarse como colmado este segundo requisito.

---

<sup>14</sup> Puede verse sentencia T-315 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>15</sup> Sobre el principio de preclusión la Corte dijo: “Sabido es que “la preclusión” es uno de los principios fundamentales del derecho procesal y que en desarrollo de éste se establecen las diversas etapas que han de cumplirse en los diferentes procesos, así como la oportunidad en que en cada una de ellas deben llevarse a cabo los actos procesales que le son propios, transcurrida la cual no pueden adelantarse. (Auto 233 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería).

Así, superados los presupuestos de procedibilidad, procederá la Sala a examinar de fondo el asunto.

Pretende la accionante, que por esta vía se ordene al JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, **que deje sin efectos los proveídos del cinco y once de agosto de 2021**, emitidos dentro de los incidentes de desacato con radicados 2017 00851, 2018 00351, 2017 00851, 2018-00986, 2018 00460, 2019-00144, 2019-00150, 2018-01268, 2015-01567, 2018-00857, 2018-00348, 2018-00550 y 2018-00724, de manera que decrete su desvinculación de los trámites incidentales y se anulen las sanciones impuestas en su contra.

En efecto, del acervo probatorio allegado al expediente de tutela, se evidencia que la accionante estuvo sumida dentro de trámites incidentales que terminaron con sanciones, las cuales fueron adelantadas con todas las garantías fundamentales de un proceso. Luego, la promotora de la acción presentó petición de inaplicación de las sanciones impuestas, bajo el argumento de que, si bien estas habían sido dispuestas en su calidad de representante legal de la EPS COOMEVA, desde el primero de mayo de 2021, se había desvinculado laboralmente de la citada entidad, para lo que aportó el correspondiente certificado de existencia y representación legal. Esta solicitud fue negada por el Juzgado accionado mediante autos del cinco y once de agosto hogaño, tal y como puede verificarse en los expedientes digitales.

En las aludidas providencias, en término generales, el Juzgado de conocimiento, para negar su desvinculación e inaplicación de la sanción impuesta, señaló que:

*“...revisadas las actuaciones del Despacho en cada uno de los incidentes de desacato relacionados, no se observa sanción alguna en contra de la mencionada Doctora ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS con posterioridad al primero (1) de mayo de 2021, fecha en la cual Coomeva EPS S.A. aceptó la renuncia de la solicitante al cargo como Gerente General.*

*En segundo lugar, debe indicarse que, pese a que existen muchas providencias en las que se ha sancionado a aquella con anterioridad a la fecha de su terminación laboral con COOMEVA EPS S.A., NO ES DABLE ACCEDER A LA SOLICITUD DE DESVINCULACIÓN de la misma, toda vez que es claro para esta instancia judicial que cada una de tales sanciones fueron adquiridas en ejercicio de su labor como representante de la entidad, lo que le hace acreedora de la consecuencia del desobedecimiento de la orden judicial de tutela, que en su momento le correspondía hacer cumplir y no lo hizo.*

*Teniendo en cuenta que en este escenario constitucional, la principal responsabilidad que este operador judicial tiene, es la de velar porque se esté garantizando a los usuarios el cumplimiento de los derechos le fueron amparados bajo la acción de tutela, no es procedente que por tema de terminación contractual posterior a las sanciones impuestas se desdibuje la responsabilidad constitucional que recayó sobre quien tuviera a su cargo cumplirla cuando dicha vinculación estaba vigente, ya que conceder ello conllevaría a burlar lo que esta herramienta incidental representa; máxime si se tiene en cuenta que la renuncia al cargo que ostentaba la solicitante en la entidad accionada no tiene efectos retroactivos, por lo que los desacatos cometidos en ejercicios de sus funciones deben permanecer incólumes...”.*

Para la Sala, esta argumentación resulta insuficiente y alejada del marco constitucional y jurisprudencial que rige este caso concreto, por cuanto, si la señora Cruz Libreros solicitó la inaplicación de las sanciones impuestas por encontrarse desvinculada de COOMEVA EPS, lo procedente era verificar tal situación y en la decisión respectiva, mencionar las premisas fácticas o jurídicas por las cuales no se acogía tal argumento. Sin duda, el trámite incidental busca lograr el cumplimiento de lo ordenado por el Juez de tutela, como lo afirmó en su decisión, pero para que ello suceda, la persona natural sancionada necesariamente debe continuar vinculada con

la entidad accionada, lo que no sucede en este caso, pues desde el primero de mayo de la presente anualidad fungió como Gerente General de la mencionada EPS; es decir, en el asunto de marras, no se puede atribuir responsabilidad a quien no tiene potestad de comprometer a la demandada.

Es así como, al no ostentar en la actualidad la señora ÁNGELA MARIA CRUZ LIBREROS ninguna relación laboral con la EPS COOMEVA, no es posible exigirle a aquella el cumplimiento de lo ordenado en fallo de tutela alguno en contra de la citada entidad.

Además, el Juez accionado, desconoció el precedente judicial, pues no tuvo en cuenta la responsabilidad subjetiva frente al incumplimiento de los desacatos, a pesar de que la actora demostró que no tenía un vínculo laboral vigente con la entidad accionada y que le era imposible cumplir con las ordenes emanadas en las providencias judiciales; amén que desde el 18 de agosto de 2020 la H. Corte Constitucional suspendió, por el término de uno (1) año los incidentes de desacato en contra de la citada incidentista y también las sanciones de arresto y multa contra Ella.

En la sentencia **T-315 de 2020**, dijo la Corte Constitucional, refiriéndose al caso y al precedente:

*En términos generales, esta causal se configura cuando el juez ordinario “desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”<sup>[80]</sup>. De esta forma, el operador jurídico no puede separarse de un precedente salvo que exista un motivo suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto<sup>[81]</sup>, previo cumplimiento de una carga mínima y seria de argumentación que explique profundamente las razones por las que se desatiende una decisión propia o la adoptada por el superior jerárquico o el órgano de cierre jurisdiccional<sup>[82]</sup>.*

*La Corte Constitucional ha explicado los requisitos y el alcance para que prospere el desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: primero debe existir un “conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver”<sup>[83]</sup>, bien sea varias sentencias de tutela, una sentencia de unificación o una de constitucionalidad que sean anteriores a la decisión en la que se deba aplicar el precedente en cuestión; y, segundo, que dicho precedente, respecto del caso concreto objeto de análisis, debe tener (a) un problema jurídico semejante, así como (b) unos supuestos fácticos y aspectos normativos análogos<sup>[84]</sup>.*

*En cuanto al alcance de esta causal, se ha establecido que “la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede ser desconocida de cuatro formas: (i) aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; (ii) aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela”<sup>[85]</sup>.*

*Ahora bien, aunque el precedente constitucional tiene la fuerza de establecer interpretaciones que ciñan la aplicación del ordenamiento legal a lo consagrado por la Carta Política para garantizar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, un juez tampoco debe perder de vista, so pena de incurrir en un defecto sustantivo, que, tal y como esta Corporación lo explicó en la Sentencia C-836 de 2001<sup>[86]</sup>, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tiene fuerza de precedente y es una garantía para que los fallos judiciales estén apoyados en una interpretación uniforme y sólida del ordenamiento jurídico, toda vez que en la jurisdicción ordinaria se establecen las pautas de interpretación y aplicación de la normatividad legal en lo que respecta a los conflictos civiles, laborales y penales<sup>[87]</sup>.*

**En la providencia que se acaba de citar, de agosto de 2020, y ante la crisis estructura de COOMEVA EPS, la Corte Constitucional, suspendió por el término de un año la ejecución de las sanciones impuestas a la Dra. ANGELA MARÍA CRUZ LIBRERO, y dispuso:**

*“...SUSPENDER durante un periodo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia, la ejecución de las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de*

*la señora Ángela María Cruz Libreros, en calidad de Gerente y Representante Legal de Coomeva E.P.S.*

*Adicionalmente, en los incidentes de desacato que se promuevan en el marco de acciones de tutela que se hayan interpuesto contra Coomeva E.P.S., en las circunstancias a las que aquí se ha hecho referencia, o las que en el futuro se interpongan en el mismo contexto, los jueces constitucionales tendrán en cuenta las pautas fijadas en la parte motiva de esta providencia.*

**CUARTO. ORDENAR** a la Gerente General de Coomeva E.P.S. que, en un plazo de 90 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, presente al juez constitucional de primera instancia y a la Superintendencia Nacional de Salud, en virtud de las atribuciones conferidas por el numeral 2º del artículo 6º del Decreto 2462 de 2013, un plan de acción que contenga, al menos, los siguientes elementos... (SUSPENSIVOS DE ESTA SALA)

Así las cosas, es claro que para cuando se emitieron la no desvinculación de los incidentes de desacato, agosto 5 y 11 de 2021, estaba en pleno vigor lo ordenado por la Corte Constitucional de suspensión de las sanciones de arresto y multa; debiéndose en todo caso tener en cuenta la crisis estructural de Coomeva al momento de proveer sobre desacatos en su contra, todo lo cual fue desconocido por el Despacho accionado, pese a que formalmente su actuar procedimental no merezca reproches.

Todo lo expuesto, conlleva a la prosperidad de la impugnación, pues es diáfana la afectación de los derechos fundamentales de la accionante, al mantenerla sub judice, atada sanciones pecuniarias y disciplinarias, siendo que ella no puede cumplir lo ordenado y que tal sujeción deja en entredicho su buen nombre y su dignidad, como estableció la Corte en la citada sentencia T-315 de 2020.

Corolario de lo expuesto, se revocará la decisión del 25 de octubre de 2021, proferida por el Juzgado Doce Civil Circuito de Oralidad de Medellín, para en su lugar, conceder el amparo invocado, disponiendo dejar sin efecto los proveídos proferidos el cinco y once de agosto de 2021, dentro de los aludidos incidentes de desacato, por intermedio de los cuales negó la desvinculación e inaplicación de la sanción en contra de la promotora de la acción, para que en su lugar se dicte una nueva providencia con observancia del precedente citado.

#### **4.0. DECISIÓN.**

Consecuente con lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en Sala Tercera de Decisión Civil, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO:** Se **REVOCA** la sentencia proferida por el JUZGADO DOCE CIVIL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN el 25 de octubre de 2021, al interior de la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS en contra del JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, a la cual fueron vinculados COOMEVA E. P. S., ISABEL CRISTINA RIVERA ESCOBAR, DORA ELCY BENITEZ GALLO, ABEL ANIBAL GUTIERREZ HERNANDEZ, ZULEMA RAMIREZ VELASQUEZ,

MARYBEL URREGO GIRALDO, DOLLY DEL CARMEN MONTTOYA ISAZA, GABRIEL CICERO FONCE, JESÚS MARIA CASTRO RIOS, CARMELA ISABEL RODRIGUEZ AGUAS, ROSA ANGELICA ZAPATA AGUDELO, JORGE LUIS CHAVERRA RAMOS y DAVID ANDRES MORALES OLARTE.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se CONCEDE EL AMPARO CONSTITUCIONAL, dejando sin efecto los proveídos proferidos el cinco y once de agosto de 2021, dentro de los aludidos incidentes de desacato, por intermedio de los cuales negó la desvinculación e inaplicación de la sanción en contra de la promotora de la acción, para que en su lugar se dictara una nueva providencia con observancia del precedente citado, específicamente lo relacionado con la crisis estructural del Coomeva EPS y el hecho de estar desvinculada laboralmente de dicha entidad la tutelante.

**TERCERO:** OFÍCIESE al JUZGADO DOCE CIVIL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, remitiéndole copia de la presente providencia.

**CUARTO:** Notifíquese la presente decisión por correo electrónico o cualquier otro medio tecnológico, seguro y eficaz dejando la constancia pertinente.

**QUINTO:** Por la Secretaría remítase oportunamente el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual REVISIÓN.

**SEXTO:** La presente decisión fue discutida y aprobada virtualmente, y a la misma se le incorporan las firmas digitales de los Magistrados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

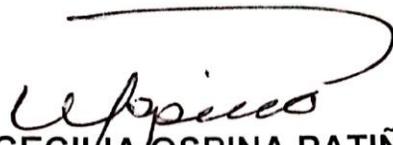
Los Magistrados,



**CARLOS ARTURO GUERRA HIGUITA**

(Firma escaneada conforme al art. 11 del Decreto 491 de 2020 Ministerio de Justicia y del Derecho)

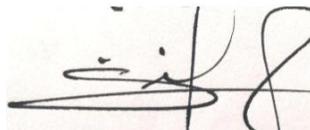
Utilizada para decisiones de la Sala Tercera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín



**MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO**

(Firma escaneada conforme al art. 11 del Decreto 491 de 2020 Ministerio de Justicia y del Derecho)

Utilizada para decisiones de la Sala Tercera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín



**JOSÉ GILDARDO RAMÍREZ GIRALDO**

(Firma escaneada conforme al art. 11 del Decreto 491 de 2020 Ministerio de Justicia y del Derecho)

Utilizada para decisiones de la Sala Tercera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín

C.U.D.R. 05001 31 03 012 2021 00357-02.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL  
SALA DE DECISIÓN PENAL  
CALI**

**Magistrado Ponente: ORLANDO DE JESÚS PÉREZ BEDOYA**

TUTELA 1ª INSTANCIA

Radicación: 76001-22-04-000-2021-01394-00

Accionante: **Ángela María Cruz Libberos**

Accionado: Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali

Aprobado según Acta No. 379<sup>1</sup>

Santiago de Cali, dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por **Ángela María Cruz Libberos** contra el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, al considerar que está vulnerando sus derechos fundamentales –Debido Proceso, Libertad, buen nombre y patrimonio individual-, tramite al que fue vinculado el Juzgado 15 Penal del Circuito de Cali.

**II. HECHOS Y PRETENSIONES**

Manifiesta la accionante que:

1. En el Juzgado 33 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali se adelantó la acción de tutela 2018 – 00154, trámite tutelar que desembocó en incidente de desacato por el presunto incumplimiento al fallo de tutela, el cual finalizó con la medida sancionatoria en su contra, consistente ya sea en arresto, multa o compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación por el eventual fraude procesal o con todas ellas.

2. Desde el 1 de mayo de 2021, se desvinculó laboralmente de Coomeva EPS.

---

<sup>1</sup> Discutida y aprobada por correo electrónico con los Dres. Juan Manuel Tello Sánchez y Carlos Antonio Barreto Pérez – magistrados integrantes de Sala de Decisión-

3. Mediante escrito radicado ante el Despacho Judicial accionado, solicitó su desvinculación (sic) del incidente de desacato referido, en razón de la pérdida de su vínculo laboral con la entidad encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela.

4. Con oficio número 657 del 10 de noviembre de 2021, el Juzgado 33 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali, respondió de manera negativa su solicitud; decisión que constituye una vía de hecho porque viola gravemente su derecho de defensa (debido proceso) y como consecuencia quebranta de manera inminente el ejercicio de su libertad, la defensa de su patrimonio y su buen nombre, respectivamente según cada sanción.

Por lo anterior, demanda:

1. Que se declare la vía de hecho en que incurrió el Juzgado 33 Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali, al negar su desvinculación procesal en el trámite incidental de desacato iniciado contra COOMEVA EPS identificado con el radicado No 2018 – 00154, y consecuente con ello, tutelar sus derechos al debido proceso, a la libertad, el patrimonio y el buen nombre.

2. Revocar la decisión proferida por el JUZGADO TREINTA Y TRES PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE CONTROL DE GARANTÍAS DE CALI y decretar su desvinculación, y se proceda a:

a. Anular la sanción que le fue impuesta dentro del incidente de desacato identificado con radicado No. 2018 – 00154.

b. Librar los oficios notificando la anulación de la medida, dirigidos a la Policía Metropolitana de Cali, Consejo Superior Seccional de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación.

### III. RESPUESTAS

El Dr. Javier Alfonso Lenis –**Juez 33 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali**- informa que a dicho Despacho Judicial le correspondió conocer la acción de tutela instaurada por la señora Luz Marina Gómez Velásquez<sup>2</sup>, quien solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y seguridad social que estaban siendo vulnerados por COOMEVA E.P.S., y en consecuencia se ordenara el pago de unos periodos de incapacidades - 10 de enero de 2018, hasta el 24 de enero de 2018; 03 de febrero al 04 de marzo de 2018; 05 de marzo al 27 de marzo de 2018-; además, la licencia de maternidad desde el 25 de marzo, hasta el 28 de julio de 2018, pretensiones concedidas mediante sentencia No. 163 del 19 de noviembre de 2018<sup>3</sup>.

El apoderado de la accionante solicitó iniciar incidente de desacato, por lo que luego de las etapas pertinentes mediante Auto Interlocutorio No. 005 del 25 de octubre de 2019, se declaró que la doctora ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS ...Gerente General de COOMEVA E.P.S., incurrió en desacato y se le sancionó con cinco días de arresto y multa de cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, sanción confirmada por el Juzgado 15 Penal del Circuito de Cali, con Auto Interlocutorio No. 030 de diciembre 03 de 2019, por lo que el 2 de marzo de 2020, a través de oficio No. 279, se envió orden de arresto dirigida al comandante de la policía nacional; y mediante oficios Nos. 280 y 281 se comunicó de la sanción a la Fiscalía General de la Nación y a la Oficina de cobro coactivo de la Rama Judicial.

---

<sup>2</sup> Mediante apoderado judicial, doctor JORGE ENRIQUE PEÑA MILLÁN

<sup>3</sup> **PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la vida digna, y al mínimo vital de la señora LUZ MARINA GOMEZ VELASQUEZ...**SEGUNDO: ORDENAR** al representante legal o quien haga sus veces de COOMEVA E.P.S., que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, y si aún no lo hubiere hecho, proceda a reconocer y pagar a favor de la señora LUZ MARINA GOMEZ VELASQUEZ las incapacidades...Además COOMEVA E.P.S. deberá pagar el valor correspondiente a licencia de maternidad con fecha de inicio...por un lapso de 126 días...

Sobre los hechos de la acción refiere que con oficio del 10 de noviembre de 2021, se dio respuesta a petición elevada por la doctora ANGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, solicitando desvinculación dentro del incidente de desacato y levantamiento de la multa a ella impuesta, indicándosele que dicha judicatura no es la encargada de realizar tal levantamiento, por lo cual debería dirigir su solicitud ante la Oficina de Cobro Coactivo de la Rama Judicial en las dependencias de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali.

Luego de citar jurisprudencia respecto de la vía de hecho alegada por la actora, considera que *cuando la aplicación de la Ley y la interpretación que de la misma hace el Juez natural (en este caso el Juez de Tutela), se encuentra debidamente sustentada y razonada, no es susceptible de ser cuestionada, ni menos aún de ser calificada como una vía de hecho, máxime cuando la parte inconforme tuvo a su disposición la oportunidad de recurrir la providencia a través del recurso especial de impugnación.*

Considera que no hay razón legal para conceder el beneficio demandado por la hoy Accionante, haciendo tránsito a cosa juzgada el tema en cuestión al quedar ejecutoriada la providencia, por lo que, apreciar o entrar a discutir los argumentos expuestos en el cuerpo de su escrito, sería tanto como valorar lo que en sede de tutela ya se hizo.

Concluye que en el presente asunto, no se vislumbra vulneración a la garantía del debido proceso habida cuenta que tanto en el trámite tutelar como en el incidente de desacato se estableció el mecanismo de contradicción o defensa y por ende el uso de los recursos que impone el Decreto 2591/91, el Juzgado como garante de dicho presupuesto fundamental se ajustó a los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales al momento de adoptar las decisiones respectivas, por lo que solicita negar por improcedente la presente acción de tutela

al no existir en el proceder del Despacho incursión en vía de hecho como tampoco en el debido proceso.

El Dr. Freddy Andrés Velásquez Díaz -**Juez 15 Penal del Circuito de Cali**- informó que mediante Auto Interlocutorio de Segunda Instancia No. 030 del 03 de diciembre de 2019 se resolvió CONFIRMAR POR VIA DE CONSULTA la sanción de arresto y multa decretada por el Juzgado 33 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali.

De acuerdo a lo expuesto en la demanda de tutela, expone que la decisión tomada en sede de consulta fue en el año 2019, fecha en la que todavía la Dra. Ángela María Cruz Libreros ostentaba la calidad de Gerente General de la referida EPS, toda vez que refiere que desde el día 1º de mayo de 2021, se desvinculó laboralmente de COOMEVA EPS; por ello la solicitud de desvinculación de la acción de tutela no le corresponde tomarla al Juzgado a su cargo, por tanto, solicita apartar a dicho despacho del presente trámite Constitucional.

El Dr. Jorge Enrique Peña Millán –apoderado judicial Luz Marina Gómez Velásquez- informó que a la fecha<sup>4</sup> la EPS COOMEVA no le ha notificado el pago de la incapacidad, y tampoco de la licencia de su cliente, siendo responsable la Gerente de turno ÁNGELA MARIA CRUZ LIBREROS.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **Competencia. –**

En este caso la demanda constitucional relaciona como autoridad que afecta sus derechos fundamentales a un Juzgado Penal Municipal; no obstante, entre sus pretensiones solicita nulidad de la actuación incidental que concluyó con la emisión de la sanción en su contra, trámite dentro del cual tuvo intervención un

---

<sup>4</sup> Descorrió traslado el 26 de noviembre de 2021.

Juzgado Penal del Circuito, al resolver la consulta de la sanción, circunstancia que ubica la competencia en esta Colegiatura.

### **Generalidades. –**

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo jurídico concebido para proteger los derechos fundamentales, cuando son vulnerados o amenazados por los actos u omisiones de las autoridades públicas, en determinadas hipótesis de los particulares, cuya naturaleza subsidiaria y residual no permite sustituir o desplaza a los jueces funcionalmente competentes, ni los medios comunes de defensa judicial.

Ha indicado la Corte Constitucional que:

Previo al análisis de fondo de cualquier caso, el juez constitucional debe verificar la procedibilidad del mecanismo de amparo. Así pues, conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991, los requisitos de procedencia de la acción de tutela se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que la pretensión principal inmersa en la acción sea la defensa de garantías fundamentales presuntamente afectadas por una acción u omisión del sujeto demandado; b) legitimación de las partes; c) inexistencia o agotamiento de los medios de defensa judicial (subsidiariedad); y d) interposición de la acción en un término razonable (inmediatez)<sup>5</sup>.

### **Problema Jurídico por Resolver. –**

Atendiendo las pretensiones de la accionante, corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si se reúnen los requisitos para la procedencia de la acción de tutela respecto de la decisión adoptada por el Juzgado 33 Penal Municipal de Cali, en relación con el trámite incidental conforme a los presupuestos generales y específicos establecidos por la Honorable Corte Constitucional, que habilite al Juez Constitucional resolver de fondo la solicitud de

---

<sup>5</sup> Sentencia T 130 de 2014.

amparo. Superado ello, se hará el análisis pertinente respecto de la finalidad del Desacato, con el objeto de establecer si la condición actual de la accionante le permite cumplir la orden constitucional otrora proferida.

#### **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. -**

Bien ha dicho la H. Corte Constitucional que la acción de tutela no procede contra providencias judiciales, salvo que haya inobservancia de los requisitos generales de procedencia y/o de los requisitos específicos de procedibilidad<sup>6</sup>.

En los mismos términos debe atenderse la jurisprudencia cuando se invoca el amparo frente a decisión que resuelve el Incidente de Desacato<sup>7</sup>.

En sentencia -SU 034 de 2018- reiteró las reglas para la procedencia del amparo en casos relacionados con Incidente de Desacato, precisando lo siguiente:

Se tiene que la jurisprudencia trazada por esta Corporación sostiene que para enervar mediante acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, es preciso que se reúnan los siguientes requisitos: i) **La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada**; es decir que *la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso–*. ii) **Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas** (defectos). iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que a) **no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de**

---

<sup>6</sup> Así lo ha dejado sentado: "Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, se ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza al mecanismo.

La acción de tutela contra decisiones judiciales tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional de una providencia que incurre en graves falencias, que la tornan incompatible con la Carta Política. T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas

<sup>7</sup> En la sentencia T 368 de 2005, ha indicado: A pesar de que la Corte rechaza la posibilidad de acudir a la tutela contra sentencia de tutela, **sí acepta acudir a esta acción contra los incidentes de desacato teniendo en cuenta que se trata de situaciones distintas que no pueden confundirse y así lo ha reconocido en varias oportunidades** (Ver entre otras, las sentencias T-763 de 1998, T-188 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra, T-553 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra, T-421 de 2003, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-684 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández).

**desacato, y b) no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio**<sup>8</sup>.

En este caso, es evidente que la decisión proferida dentro del incidente de Desacato se encuentra ejecutoriada, no existe otro mecanismo legal para resolver la situación planteada, es decir que la acción tutelar, tiene carácter residual<sup>9</sup>, hay derechos fundamentales comprometidos –debido proceso, buen nombre y libertad-. La accionante ha citado algunos defectos específicos<sup>10</sup> y no ha aportado argumentación, ni prueba nueva, como quiera que dentro del incidente de Desacato no tuvo intervención alguna.

Siguiendo tales parámetros se ocupará la Sala de los argumentos esbozados en la demanda de tutela para determinar, si opera la excepcionalidad en este caso.

Considera la accionante que, con la negativa del Juzgado accionado a desligarla del trámite incidental, se ha configurado una vía de hecho porque:

a) Se presenta un **defecto procedimental absoluto** por cuanto su actuación consiste en extender, más allá de lo razonablemente legal una sanción de naturaleza subjetiva, lo que por sí solo amerita el reproche judicial en vía de tutela.

b) Un **defecto fáctico** ante la valoración defectuosa de pruebas allegadas en el momento de su solicitud de desvinculación.

c) Y, **desconocimiento del precedente**, teniendo en cuenta la sentencia del Consejo de Estado en la que se expone un caso con circunstancias similares y en dicha decisión se ordena la inaplicación de las respectivas

---

<sup>8</sup> Resaltado fuera del texto original

<sup>9</sup> Sentencia T 951 de 2013.

<sup>10</sup> Los requisitos generales se tienen acreditados, toda vez que se trata de Derechos fundamentales constitucionales comprometidos; la acción se ejerce tan pronto se da respuesta a la solicitud de Desvinculación del incidente de Desacato; la accionante ha identificado los hechos y derechos y no se cuestiona sentencia de tutela.

sanciones ante la renuncia de quien era el encargado del cumplimiento de fallos de tutela y posteriormente, solicita la desvinculación de la misma ante la imposibilidad de dar cumplimiento, conllevando la violación al debido proceso; de contera, con tal comportamiento se arrasa con su libertad, su patrimonio individual y su buen nombre y por ello, deberá protegérsele tales valores constitucionales.

Argumenta, además, que la negativa de desvinculación (sic), transforma una medida disciplinaria, disuasiva y temporal en un castigo retributivo prolongado en el tiempo, transformando un acto personal de responsabilidad subjetiva en otro de responsabilidad objetiva de carácter punitivo, lo que está proscrito en el ordenamiento jurídico colombiano.

#### **Caso concreto. -**

La ciudadana **Ángela María Cruz Libreros** acude a la solicitud de amparo, alegando afectación de sus derechos fundamentales<sup>11</sup> porque el Juzgado 33 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías, negó la petición de *desvinculación* del trámite incidental dentro del cual resultó sancionada, pese a que actualmente **no tiene relación laboral con Coomeva EPS, toda vez que renunció al cargo que ostentaba en la misma, desde el 1 de mayo de 2021.**

Teniendo en cuenta lo narrado por la actora, debe remitirse la Sala al trámite impartido dentro del Incidente de Desacato promovido por la accionante – señora Luz Marina Gómez Velásquez – a través de apoderado judicial- por incumplimiento del fallo de tutela N° 163 del 19 de noviembre de 2018, proferido dentro de la acción de tutela radicada bajo el No. 2018-00154, mediante el cual se amparó los derechos fundamentales a la vida digna y el mínimo vital de la referida ciudadana. Para el cumplimiento de lo anterior, se le concedió a la accionada el término de 48 horas, orden no cumplida, merced de lo cual se le impuso sanción a

---

<sup>11</sup> Debido proceso, libertad, patrimonio individual, buen nombre

la hoy actora, la cual fue confirmada por el Juzgado 15 Penal del Circuito de esta sede.

Dentro del trámite incidental se advierte que todo el procedimiento establecido fue observado por el despacho accionado, incluso con posterioridad a la imposición de la sanción, en lo que respecta a la notificación del auto mediante el cual fue impuesta la misma y la remisión para consulta del auto sancionatorio. Del mismo modo, por parte del superior fue plasmada la argumentación normativa y jurisprudencial pertinente, de conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente y la actuación adelanta por el Juez de primera instancia.

Por ello, respecto de la responsabilidad subjetiva –en su momento- la sanción fue correctamente impuesta, puesto que, para la fecha tanto del fallo de tutela, como del Incidente de Desacato, y aun de la Consulta, Ángela María Cruz Libreros por su cargo, era la encargada del cumplimiento de los fallos de tutela. Por lo tanto, no se advierte vulneración o quebrantamiento del Debido Proceso, y por ello no hay lugar a declarar vía de hecho dentro de la actuación incidental cuestionada mediante la presente acción de tutela. En ese sentido, no prospera la nulidad pedida por la actora.

Ahora, es claro que la situación de la accionante para entonces era diferente porque encontrándose vinculada en calidad de Gerente General de COOMEVA EPS –que fue la entidad accionada- no dio cumplimiento a la orden de amparo emitida por el Juzgado que ahora demanda, pero es innegable que aquella condición varió a partir **del 1º de mayo de 2021**.

En este caso, fue allegada certificación expedida por el Director Nacional de Gestión Humana de COOMEVA EPS S.A. en la cual se hace constar que *la señora ÀNGELA MARIA CRUZ LIBREROS con C.C. No. 66899321 de Cali prestó sus servicios a dicha entidad **entre el 16 de septiembre de 2003 y el 01 de***

**mayo de 2021**, y para el momento de su retiro se encontraba desempeñando el cargo de Gerente General EPS DIR. NAL.

Bajo esa óptica, no puede perderse de vista cuál es la **finalidad del Incidente de Desacato**. La jurisprudencia constitucional se ha referido sobre el punto en los siguientes términos:

“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 RECONVENCIÓN CUYA OBJETIVO NO ES OTRO QUE AUSPICAR LA EFICACIA DE LA ACCIÓN IMPETRADA y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados**”<sup>12</sup>.

Y es que así lo establece el Artículo 27 del Decreto Tutelar. Cumplimiento del fallo. –

Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado **Y ADOPTARÁ DIRECTAMENTE TODAS LAS MEDIDAS PARA EL CABAL CUMPLIMIENTO DEL MISMO.** El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

En el caso bajo estudio, advierte la Sala que la accionante ya no funge como Gerente General de COOMEVA EPS como se indicó en precedencia, pues no solo fue aportada certificación dando cuenta de su terminación laboral con

---

<sup>12</sup> SU 034 de 2018.

dicha entidad de salud, sino también el certificado de existencia y representación de la citada EPS, expedido por la Cámara de Comercio de Cali, el 25 de octubre de 2021, en el cual se indica en el acápite de “REPRESENTANTES LEGALES” que por Resolución No. 20215100013230 del 27 de septiembre de 2021, de Superintendencia Nacional de Salud, inscrito el 12 de octubre de 2021, con No. 18480 libro IX, se designó en el cargo de Gerente Interventor a Felipe Negret Mosquera, identificado con C.C. 10527944. Igualmente se hace mención a los representantes judiciales designados por Resolución AI No. 003 del 05 de octubre de 2021, inscrito en la misma fecha con el No. 18482, libro IX, entre los cuales no se encuentra la hoy accionante<sup>13</sup>.

Así las cosas, se encuentra acreditado dentro de este trámite que la accionante ya no está vinculada laboralmente a COOMEVA EPS, lo cual permite colegir que en estos momentos, para ella, es imposible acatar y cumplir la orden de tutela que hasta ahora, no ha sido cumplida<sup>14</sup>, por lo que sería inocuo mantener sanciones cuya finalidad principal es el **restablecimiento de los derechos vulnerados**.

Desde esta particular perspectiva, considera la Sala que el Juzgado accionado, al responder de manera negativa la solicitud de la aquí accionante, incurrió en defecto fáctico, al no valorar debidamente las pruebas arrimadas por ella, pues con ellas demuestra la imposibilidad material y jurídica que ahora tiene para cumplir la orden de tutela proferida dentro del radicado 2018-00154.

Por eso, la problemática se desplaza del debido proceso, garantía que no fue vulnerada en momento alguno durante el trámite de incidente de desacato, al de la ejecución de la sanción, y frente a ésta refulge con nitidez que en estos momentos es inejecutable, frente a ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS, pues de hacerlo se pone en riesgo o vulnera el derecho a su libertad, ante lo cual, el procedimiento constitucional se debe desplazar nuevamente hacia COOMEVA

---

<sup>13</sup> Folios 6, 7 y 8 del Certificado de Existencia y Representación.

<sup>14</sup> Conforme lo expone quien función como apoderado judicial dentro de la solicitud de amparo primigenia.

EPS y quien en dicha entidad ejerza actualmente las funciones que ejercía ANGELA MARIA CRUZ ya que esa persona debe ser quien defina, en estos momentos, si cumple o no la orden del juez constitucional, o asuma las consecuencias de rigor, y además, porque la orden de amparo primigenia fue emitida contra “el representante legal” de COOMEVA EPS “o quien haga sus veces”.

De tal suerte, siendo coherentes con lo hasta aquí analizado, y teniendo en cuenta que se ha informado que fueron librados los oficios a la Policía Nacional para la ejecución de la sanción emitida, así como también a la Fiscalía General de la Nación para la investigación correspondiente, se tutelará el derecho a la libertad y buen nombre de la actora.

En consecuencia, se ordenará la inaplicación -inejecución- actual de la sanción impuesta a ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS al culminar el incidente de desacato en el radicado No. 2018 – 00154. Por parte del Juzgado accionado se deben librar las comunicaciones pertinentes.

Ahora, como no se debe dejar de lado el trámite constitucional en la acción de tutela 2018 00154, adelantada contra COOMEVA EPS - instaurada por Luz Marina Gómez Velásquez<sup>15</sup>- se ordenará al JUZGADO TREINTA Y TRES PENAL MUNICIPAL QUE EN EL TÉRMINO MÁXIMO DE OCHO (8) DÍAS SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA inicie nuevo trámite de incidente de desacato, vinculando a quien en aquella entidad realice las funciones antes desempeñadas por ÁNGELA MARIA CRUZ LIBREROS a fin de que tome la decisión de rigor, se itera, previo cumplimiento de todas las garantías constitucionales y legales frente a esa persona; máxime se itera, teniendo en cuenta que la orden de amparo referida en precedencia fue emitida contra “el representante legal” de Coomeva EPS “o quien haga sus veces”.

---

<sup>15</sup> Mediante apoderado judicial, doctor JORGE ENRIQUE PEÑA MILLÁN

En lo que respecta al patrimonio individual reclamado conviene precisar que la acción de tutela en cuanto a pretensiones económicas es improcedente, pero más que ello, no fue impuesta a la actora como persona natural, sino por representación legal que para entonces tenía de la entidad accionada.

En mérito de lo expuesto el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI, en Sala de decisión constitucional, administrando justicia, por mandato de la Constitución,

## V.- RESUELVE

**Primero.** – **Tutelar** los derechos fundamentales a la libertad y buen nombre invocados por **Ángela María Cruz Libreros** contra el Juzgado 33 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, se ordena la inaplicación -inejecución- actual de la sanción impuesta a ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS, en el incidente de desacato seguido dentro del radicado No. 2018 – 00154. Por parte del Juzgado accionado se deben librar las comunicaciones pertinentes.

**Segundo.-** Se ordena al JUZGADO TREINTA Y TRES PENAL MUNICIPAL QUE EN EL TÉRMINO MÁXIMO DE OCHO (8) DÍAS SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA inicie nuevo trámite de incidente de desacato, dentro de la acción de tutela 2018 00154, adelantada contra COOMEVA EPS -instaurada por Luz Marina Gómez Velásquez<sup>16</sup>- vinculando en esta ocasión a quien en aquella entidad realice las funciones antes desempeñadas por ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS a fin de que tome la decisión de rigor, se itera, previo cumplimiento de todas las garantías constitucionales y legales frente a esa persona.

---

<sup>16</sup> Mediante apoderado judicial, doctor JORGE ENRIQUE PEÑA MILLÁN.

**Tercero.** – **Desvincular** de este trámite al Juzgado 15 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cali y a la ciudadana Luz Marina Gómez Velásquez y a su apoderado judicial, Dr. Jorge Enrique Peña Millán.

**Cuarto** - Las partes interesadas pueden impugnar el fallo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

. **Quinto** - Si este fallo no es impugnado, envíese el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

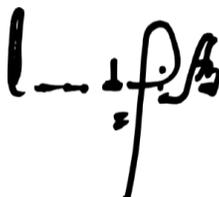
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CS Scanned with CamScanner

ORLANDO DE JESÚS PÉREZ BEDOYA  
Magistrado Ponente

**APROBADO MEDIANTE CORREO ELECTRONICO<sup>17</sup>**  
JUAN MANUEL TELLO SÁNCHEZ  
Magistrado Integrante de Sala



CARLOS ANTONIO BARRETO PÉREZ  
Magistrado Integrante de Sala

<sup>17</sup> Mensaje del 26 de noviembre de 2021

**Firmado Por:**

**Orlando De Jesus Perez Bedoya  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 007 Penal  
Tribunal Superior De Cali - Valle Del Cauca**

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: **c13c1f6b8c89b568d92c3d5cccebf9d590384a83bf4680d09d7f9f44850366e5**

Documento generado en 02/12/2021 01:15:58 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## SALA SEGUNDA DE DECISIÓN CIVIL

ASUNTO	Impugnación de tutela
ACCIONANTE	Ángela María Cruz Libreros (C.C. 66.899.321)
ACCIONADO	Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín
DECISIÓN	Confirma sentencia
RADICADO	05001 31 03 017 2021 00368 01

Medellín, nueve de diciembre de dos mil veintiuno

La Sala resuelve la impugnación presentada por la accionante, frente a la sentencia proferida el 03 de noviembre de 2021 por el Juzgado 007 Civil del Circuito de Medellín, que negó el amparo de derechos pretendido por Ángela María Cruz Libreros frente al Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín.

### ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES Y HECHOS QUE DAN PIE A LA ACCIÓN. La accionante quien actúa en nombre propio, solicitó la protección de los derechos al debido proceso, a la libertad y al buen nombre. Esto dirigido a que se deje sin efectos las sanciones impuestas en los trámites incidentales Rad. 2016-00294, 2018-01376, 2017-00194, 2019-00330, 2019-01083, 2014-00758, 2018-00181, 2018-01603, 2015-01199, 2019-01187 y 2019-01395. De igual modo, pidió librar oficios en que se notifique la anulación de las medidas, dirigidos a la Policía Metropolitana de Cali, Consejo Superior Seccional de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

Como sustento de lo pretendido, la gestora del amparo narró que en el Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín se adelantaron las acciones de tutela Rad. 2016-00294, 2018-01376, 2017-00194, 2019-00330, 2019-01083, 2014-00758, 2018-00181, 2018-01603, 2015-01199, 2019-01187 y 2018-01395, por medio de las

cuales se solicitó el amparo constitucional del derecho a la salud, por el eventual incumplimiento de Coomeva EPS en el aseguramiento a que estaba obligada. Indicó que los trámites tutelares desembocaron en incidentes de desacato por el presunto incumplimiento al fallo de tutela. La accionante señaló que, como consecuencia de lo anterior, los respectivos incidentes de desacato finalizaron con la medida sancionatoria en su contra, consistente en arresto, multa o compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación. Expuso que el juzgado demandado profirió las sanciones a nombre de la aquí accionante.

Expuso que, desde el 1 de mayo de 2021, se desvinculó laboralmente de Coomeva EPS; que, mediante escrito radicado ante el juzgado accionado, solicitó la desvinculación en varios incidentes, entre ellos, los distinguidos con Rad. 2016-00294, 2018-01376, 2017-00194, 2019-00330, 2019-01083, 2014-00758, 2018-00181, 2018-01603, 2015-01199, 2019-01187 y 2018-01395, en razón de la pérdida del vínculo laboral con la entidad encargada de dar cumplimiento a lo ordenado allí. Refirió que, en providencias de 22 de septiembre y 27 de agosto de 2021, el Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín, negó la desvinculación en los trámites mencionados. Por lo tanto, la gestora del amparo adujo que tales decisiones constituyen una vía de hecho en tanto, viola gravemente el derecho al debido proceso y por consiguiente quebranta de manera inminente el ejercicio de la libertad, la defensa, el patrimonio y el buen nombre.

2. ADMISIÓN, NOTIFICACIÓN Y RESPUESTA DE LA ACCIONADA. En la admisión de la demanda se ordenó la vinculación de Nubis María Bolaño Cuello, Sandra Elena Nanclares Roldán, Edilma Mazo Pérez, Diana Patricia Zapata Suárez, Yasmin Andrea Villada Cano, Beatriz del Socorro Ospina Ocampo, Luz Marina Ramírez de Mejía, María Luzmary Giraldo Ospina, Irma Lucelly Giraldo Quintero, Damaris Giraldo Quintero, Olga Lucía Bermúdez Pérez y José Joaquín González Fuentes, quienes fungen como partes en los trámites incidentales relacionados por la accionante. Los extremos procesales de la presente demanda así como los vinculados referenciados, fueron notificados mediante correos electrónicos de 20 de octubre de 2021, llamadas telefónicas de 21 del mismo mes y año, y por medio de guías de envío No. 14711021 de la empresa de envíos 4-72.

Posteriormente, se ordenó la vinculación de Coomeva EPS, quien fue comunicada mediante correo electrónico de 2 de noviembre de 2021.

2.1. El Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín remitió mensaje de datos en que compartió los expedientes digitales correspondientes a los incidentes de desacato objeto de la presente acción de tutela, sin embargo, no se pronunció sobre los hechos de la demanda.

2.2. Edilma Mazo Pérez allegó escrito de contestación en que informó que actuaba como agente oficiosa de Paulina Torres, y que el incumplimiento del fallo de tutela persistía.

2.3. Beatriz del Socorro Ospina Ocampo contestó la demanda e indicó que actualmente no se encuentra afiliada a Coomeva, que ahora su empresa prestadora de servicios de salud es Sura.

2.4. Los demás vinculados no se pronunciaron, pese a haber sido notificados de la demanda.

3. SENTENCIA. El Juzgado 017 Civil del Circuito de Medellín, negó el amparo de derechos deprecado, al considerar que en el presente caso no se acreditó el requisito general de procedencia, denominado subsidiariedad, en tanto, la demandante pudo haber recurrido vía reposición, las providencias que negaron la desvinculación en los trámites incidentales en que se había visto involucrada. Así mismo, concluyó que en el caso de marras no se evidencia vulneración alguna, debido a que, no era posible dejar sin efecto las sanciones impuestas, toda vez que, se trata de decisiones debidamente ejecutoriadas y por ende de obligatorio cumplimiento.

Recalcó que el hecho de haber culminado la relación laboral con Coomeva EPS, no podía servir de justificación para dejar sin validez una sanción impuesta en una providencia ejecutoriada, pues la desvinculación laboral, no lleva consigo la pérdida automática de todas las responsabilidades que asumió mientras ocupó el cargo y que fueron incumplidas en su momento, lo que generó la imposición de sanciones para lograr el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela.

4. IMPUGNACIÓN. La accionante impugnó el fallo de primera instancia y arguyó que frente a las decisiones que ponen fin al grado jurisdiccional de consulta, no procede recurso alguno, pues al tratarse de un mecanismo preferente y sumario, como lo es la acción de tutela, el incidente de desacato busca lograr el cumplimiento total del fallo y mal haría un apoderado judicial en crear etapas

inexistentes que no están reglamentadas en el Decreto 2591 de 1991. Señaló que de conformidad con el artículo 52 del decreto en cita, la providencia que impone la sanción por incumplimiento a la orden de tutela, es susceptible de consulta, sin que esa determinación pueda ser controvertida por medio del recurso de apelación o de cualquier otro medio de impugnación.

Por otra parte, argumentó que en ningún aparte de la demanda se cuestionó el trámite incidental que desembocó en sendas sanciones de arresto y multa, pues el nudo de la problemática planteada deja indemnes los procedimientos judiciales y se dirige exclusivamente a la negativa de desvincularla en las acciones de tutela, por no ostentar la representación legal de la entidad, máxime cuando no existe vínculo contractual con la entidad obligada a dar cumplimiento al fallo de tutela.

#### CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. De conformidad con lo indicado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 esta Sala es competente para desatar la impugnación formulada en oportunidad por la parte accionante. Al trámite concurre la legitimación de la autoridad judicial accionada, que fue señalada como al responsable de la vulneración de derechos deprecados, de la gestora de la demanda como titular de tales derechos y de los vinculados por el interés directo que podrían tener en el resultado del proceso.

2. PROBLEMA JURÍDICO Y POSTURA DE LA SALA. Se contrae a definir si el juez de tutela de primer grado tuvo razón al negar el amparo constitucional por considerar que en la presente demanda no se acreditó el requisito general de procedencia, denominado subsidiariedad, en tanto, la accionante pudo recurrir vía reposición, las providencias que negaron la desvinculación en los trámites incidentales, ello aunado a que, no se evidenció vulneración alguna, debido a que los previstos que se cuestionan en esta oportunidad, se encuentran debidamente ejecutoriados; o si por el contrario, como la impugnante afirmó, en los incidentes de desacato, el recurso de apelación u otro, no son procedentes, ello sumado a que, lo debatido en esta instancia es la negativa de la desvinculación, pues en su sentir, la inexistencia de vínculo contractual con Coomeva EPS, hace imposible ejecutar una sanción que tenía como fundamento, precisamente ese vínculo laboral.

Como respuesta al planteamiento anterior, la Sala desde ya advierte que la sentencia proferida debe ser revocada, por cuanto, en primer lugar asiste razón a la impugnante al indicar que en los trámites constitucionales, no está prevista la interposición de los recursos previstos en el Código General del Proceso, tales como la reposición, apelación, queja y demás, sino únicamente los establecidos en el decreto reglamentario de esta acción, de manera que frente a la sanción por desacato sólo opera la consulta. Y en segundo lugar porque la inaplicación de las sanciones se impone si se atiende que la finalidad primordial del incidente de desacato no es la sanción en sí misma, sino lograr el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela por parte de quien puede hacerlo y lo cierto es que en el caso específico la accionante no ostenta la condición de representante legal de Coomeva EPS, no es la llamada a dar cumplimiento de los fallos de tutela, y si bien en principio fue sancionada por la presunta negligencia en el acatamiento de las providencias constitucionales, lo cierto es que actualmente está en imposibilidad jurídica de cumplir. Lo anterior, sin perjuicio de que los trámites incidentales iniciados, puedan surtirse con el funcionario que tenga la obligación de cumplir las sentencias de amparo.

Como respuesta al planteamiento anterior, la Sala desde ya advierte que la sentencia proferida debe ser revocada, por cuanto le asiste razón a la impugnante al indicar que, en los trámites constitucionales, los recursos previstos en el Código General del Proceso, tales como la reposición, apelación, queja y demás, no son procedentes. Ello aunado a que, la finalidad del incidente de desacato no es imponer la sanción en sí misma sino lograr que la orden se cumpla, y debido a que, la accionante ya no ostenta la condición de representante legal de Coomeva EPS, no es la llamada a dar cumplimiento de los fallos de amparo. Inclusive, la Corte Constitucional en Sentencia T-315 de 18 de agosto de 2020, proferida a instancias de la misma representante Ángela María Cruz Libreros impuso una serie de pautas para el cumplimiento de los fallos de tutela que involucraban a Coomeva EPS, al determinar que en dicha entidad existe *"un problema estructural de tipo operativo y financiero que afecta la prestación de servicios de salud requeridos por sus usuarios, quienes acuden de forma masiva a la acción de tutela para obtener la satisfacción de sus derechos"*, de tal manera que suspendió durante un año las sanciones que se hubieran dictado contra la accionante y fijó como regla la de evitar imponer sanciones a la accionante durante ese tiempo.

### 3. FUNDAMENTO NORMATIVO APLICABLE A LA DECISIÓN.

3.1 De acuerdo con lo indicado en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo mediante el cual se puede reclamar ante los jueces, por un procedimiento preferencial y sumario, la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares encargados de la prestación de un servicio público, o frente a los cuales el accionante se encuentre en condiciones de subordinación o indefensión. Dicha acción, señala la norma, *"...solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial (...) salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*.

3.2. Por otra parte, en cuanto a la tutela contra decisiones judiciales y tal como el juez de primer grado refirió, la procedencia está condicionada al cumplimiento de los requisitos generales enunciados en la sentencia C-590 de 2005, a saber:

- a) *Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.*
- b) *Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada (principio de subsidiariedad), salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.*
- c) *Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.*
- d) *Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.*
- e) *Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y*
- f) *Que no se trate de sentencias de tutela.*

Además de los requisitos generales o formales, para que proceda una tutela contra decisión judicial, es preciso que se presente al menos uno de los vicios o defectos sustanciales que la doctrina constitucional denominó al principio como vía de hecho y luego como *"requisitos especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias"*<sup>1</sup> que permita concluir que la actuación constituye una vulneración de derechos fundamentales ya sea a) Por defecto procesal, b)

Por defecto orgánico o falta de competencia, c) Por defecto fáctico absoluto, o por consecuencia (cuando el juez fundamenta la decisión en una valoración fáctica inducida por la actuación inconstitucional de otros órganos estatales), d) Por defecto material o sustancial, y e) Por desconocimiento del precedente iusfundamental o por afectación directa del texto constitucional.

3.3. Naturaleza jurídica del incidente de desacato. En relación con esta temática, debe traerse a colación lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-347 de 2014.

*"(i) El fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado, (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada; (vi) el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes,*

*por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: "(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)". De existir el incumplimiento "debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada".*

3.4. Basada en las medidas protectoras que la Corte Constitucional adoptó a favor de la ex Gerente de Coomeva Ángela Cruz, la Sala Penal de la Corte Suprema de justicia revocó el 17 de agosto de 2021 en sede de impugnación la sentencia de tutela que negó el mismo amparo constitucional que la aquí impugnante insiste en obtener frente a las sanciones en firme que el Juzgado 025 Civil Municipal. Allí, la Sala Penal de este Tribunal Superior negó la tutela de derechos fundamentales de Ángela María Cruz Libreros pedida por ella para que, se anulara la sanción que el Juzgado 43 Penal Municipal le impuso en 2019; esto con base en que desde el 1 de mayo de 2021 dejó de laborar en la entidad de salud accionada. Sin embargo, la Corte Suprema, aún bajo las circunstancias de la firmeza de la sanción y aunque la orden impartida no se había cumplido todavía, revocó la sentencia y ordenó al juzgado municipal que resolviera la solicitud de desvinculación de la accionante.

4. DEL CASO EN CONCRETO. Contrastada la sentencia de primera instancia con el escrito de impugnación, surge que en esencia lo pretendido por la impugnante es que se revoque el fallo y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda. Esto basado en que, no era dable exigirle que recurriera las providencias que negaron la desvinculación de los trámites incidentales, mediante el recurso de reposición, pues el mismo es improcedente en los procedimientos constitucionales. Adicionado esto a que se evidencia una vulneración del derecho al debido proceso, porque la demandante ya no ostenta la condición por la cual fue sancionada y requerida para dar cumplimiento a los fallos de tutela.

En cuanto a los requisitos para el abordaje de la tutela frente a las decisiones jurisdiccionales de sanción, se tiene que, en efecto, como la impugnante advierte, el requisito de subsidiariedad se cumple porque no cuenta con otros medios de defensa frente a la decisión del juzgado 025 Civil Municipal de negar la inaplicación de las sanciones; se trata de un asunto de relevancia constitucional por los derechos fundamentales que la accionante reclama, las providencias cuestionadas datan de 22 de septiembre y 27 de agosto de 2021, con lo cual se cumple el requisito de subsidiariedad, la accionante refirió los hechos en que fundamenta la vulneración, y aunque se trata de decisiones adoptadas en trámites incidentales originados en acciones de tutela lo cierto es que de manera excepcional procede el análisis solicitado para la verificación de la posible afectación de los derechos fundamentales afectados de quien ya no puede cumplir y frente a quien persisten las penalidades impuestas en las circunstancias estructurales que han dado pie a que sea desvinculada de trámites similares.

Así las cosas, en cuanto de los elementos materiales probatorios allegados al plenario, se evidencia que la aquí demandante fungió como representante legal de Coomeva EPS, en virtud de lo cual se vio involucrada en los trámites incidentales radicados 2016-00294, 2018-01376, 2017-00194, 2019-00330, 2019-01083, 2014-00758, 2018-00181, 2018-01603, 2015-01199, 2019-01187 y 2018-01395 que culminaron con sanciones en contra de ella, confirmadas todas en sede de consulta. También quedó demostrado que desde el 1 de mayo de 2021 dejó de ocupar el cargo de representante legal de Coomeva EPS, conforme se observa en el certificado emitido por la entidad promotora de salud y que, en virtud de lo precedente, radicó solicitudes de desvinculación ante el Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín, respecto de los incidentes de desacato anunciados. La autoridad judicial accionada negó dichas peticiones, bajo el argumento de que al momento de que ser requerida la funcionaria, ostentaba la condición de representante legal de Coomeva EPS y que tuvo la oportunidad de dar cumplimiento a los fallos de tutela, empero, no lo hizo, de manera que no había motivos para desvincularla de los trámites.

Ahora, a la luz de las decisiones como la sentencia de la Corte Constitucional y de la Sala Penal de la Corte Suprema que se han ocupado del caso de la señora Cruz Libreros, se tiene que en el presente caso procede el amparo reclamado respecto al derecho al debido proceso, porque acorde con tales precedentes se refuerza que la finalidad del incidente de desacato, no es la sanción en sí misma,

sino la persuadir al funcionario competente, a que dé cumplimiento a las órdenes emanadas en los fallos de tutela, por lo tanto, como en el caso de marras, se tiene que la señora Cruz Libreros no labora en la entidad promotora de salud, no está en condición de dar cumplimiento a las sentencias de amparo que involucran a dicha entidad, y si bien en principio fue vinculada como responsable del incumplimiento, lo cierto es que actualmente se encuentra en imposibilidad jurídica de cumplir, debido a la desvinculación laboral referida, por consiguiente las sanciones pierden la finalidad perseguida.

En el caso similar resuelto frente a la misma accionante (STP 10616 de 2021) la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia señaló:

*"Bajo este panorama, se advierte que la sanción interpuesta el 17 de junio de 2019, para ese momento, resultaba razonable, en cuanto a que el "representante legal de la EPS COOMEVA, o quien haga sus veces" no había cumplido lo ordenado en el fallo de tutela del 7 de febrero de 2019.*

*Ahora bien, aunque, a la fecha, la EPS todavía no ha reconocido ni pagado la incapacidad en favor de María Paula Villegas Hernández, no hay razón lógica ni normativa aplicable que imponga que ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, como ciudadana, deba seguir vinculada al trámite incidental, si se considera que, a la fecha de emisión de esta providencia, ya no tiene vínculo alguno con la EPS COOMEVA, con lo que ya no ostenta la calidad de Gerente General de la misma, perdiendo, en ese sentido, la condición que la habilitaba para dar cumplimiento a lo ordenado.*

*Por lo anterior, aunque el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 precisa que "[e]l juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia", tales medidas sancionatorias "tienen por objeto persuadir al destinatario de las órdenes del cumplimiento efectivo e integral" (CSJ ATP1013, 13 jul. 2021, Rad. 117770).*

*Así, la juez debía analizar "las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia" (SU-034 del 2018)."*<sup>2</sup>

Lo anterior, no obstante, no quiere decir que los accionantes en los trámites de tutela Rad. Rad. 2016-00294, 2018-01376, 2017-00194, 2019-00330, 2019-01083, 2014-00758, 2018-00181, 2018-01603, 2015-01199, 2019-01187 y 2018-01395, queden desprovistos de cualquier herramienta para lograr el cumplimiento de las sentencias, pues los incidentes de desacato podrán ser promovidos frente al representante a cargo de las obligaciones de la EPS accionada, encargado de acatar los fallos judiciales emitidos.

En consecuencia, la sentencia proferida por el Juzgado 017 Civil del Circuito de Medellín, será revocada y en su lugar se tutelaré el derecho al debido proceso de la gestora de la acción, para dejar sin efecto los autos de 22 de septiembre y 27 de agosto de 2021, proferidos por el Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín y disponer que el juzgado accionado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva la solicitud de desvinculación presentada por Ángela María Cruz Libreros, teniendo en consideración las razones anotadas en la parte motiva de este fallo.

#### DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia impugnada y en su lugar tutelar el derecho al debido proceso de Ángela María Cruz Libreros.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, se deja sin efectos los autos de 22 de septiembre y 27 de agosto de 2021, proferidos por el Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín.

TERCERO. ORDENAR al Juzgado 025 Civil Municipal de Medellín, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva la solicitud de desvinculación presentada por Ángela María Cruz Libreros, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

CUARTO. NOTIFÍQUESE esta decisión por un medio ágil a los interesados  
COMUNÍQUESE al juez de primer nivel y hágase la REMISIÓN del expediente a  
la Corte Constitucional, para su eventual revisión (Art. 32 del Decreto 2591 de  
1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los magistrados,



MARTHA CECILIA LEMA VILLADA



RICARDO LEÓN CARVAJAL MARTÍNEZ



LUIS ENRIQUE GIL MARÍN



<b>Proceso</b>	<b>Impugnación de sentencia en Acción de Tutela</b>
<b>Accionante</b>	<b>Angela María Cruz Libreros</b>
<b>Accionado</b>	<b>Juzgado Noveno Civil Municipal de Medellín</b>
<b>Vinculados</b>	<b>Jorge Luis Montoya Londoño y Secretaría Seccional de Salud de Antioquia; Durley Ramírez Agudelo, Jorge Albeiro Ospina Correa, Francisco Heriberto Zabala Zapata, William de Jesús Díaz Acevedo, Daniel Hernando Medina del Río, Ángela María Gómez de Puerta,, Jostin Stiven Madrid Yotagri, Adriana María Betancur Betancur, Sandra Isabel Grisales Madariaga, Rodrigo Hilario Vélez Giraldo, Alba Pérez Ortiz, Vanessa Muñoz Ángel, Barbara Rosa Sierra Holguín, Olga Inés Agudelo Giraldo, Gloria Estela García Palacio, Juan Esteban Gutiérrez Henao, Diego Alonso Muñoz Calle, Harold Irley Restrepo López, Oscar Darío Córdoba Escobar, Luz Elena Osorio de Marín, Francisco Adán Montoya</b>
<b>Radicado</b>	<b>05001 31 03 017 2021 00439 01</b>
<b>Instancia</b>	<b>Segunda</b>
<b>Ponente</b>	<b>Juan Carlos Sosa Londoño</b>
<b>Asunto</b>	<b>Sentencia No. 008</b>
<b>Decisión</b>	<b>Revoca, concede amparo</b>
<b>Tema</b>	<b>Tutela contra incidente de desacato</b>
<b>Subtema</b>	<i>“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</i>

<i>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 reconvención cuyo objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados”</i>
--

## TRIBUNAL SUPERIOR

2021-196

### SALA CUARTA CIVIL DE DECISIÓN

**Medellín, veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022)**

Decidese el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia de 2 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que negó el amparo a los derechos fundamentales invocados por Ángela María Cruz Libreros contra el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, y a cuyo trámite fueron vinculados: Jorge Luis Montoya Londoño y Secretaría Seccional de Salud de Antioquia; Durley Ramírez Agudelo, Jorge Albeiro Ospina Correa, Francisco Heriberto Zabala Zapata, William de Jesús Díaz Acevedo, Daniel Hernando Medina del Río, Ángela María Gómez de Puerta, Jostin Stiven Madrid Yotagri, Adriana María Betancur Betancur, Sandra Isabel Grisales Madariaga, Rodrigo Hilario Vélez Giraldo, Alba Pérez Ortiz, Vanessa Muñoz Ángel, Barbara Rosa Sierra Holguín, Olga Inés Agudelo Giraldo, Gloria Estela García Palacio, Juan Esteban Gutiérrez Henao, Diego Alonso Muñoz Calle, Harold Irley Restrepo López, Oscar Darío Córdoba Escobar, Luz Elena Osorio de Marín, Francisco Adán Montoya; quienes intervienen en las acciones tutelares que

dieron origen a los trámites incidentales por desacato a fallo de tutela génesis de la presente demanda tutelar.

## **I. ANTECEDENTES**

En procura de la salvaguarda de los derechos constitucionales al debido proceso, libertad, patrimonio y buen nombre, solicita la actora que a través de este mecanismo constitucional se declare la vía de hecho en que incurrió el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, al negar la desvinculación procesal de Ángela María Cruz Libreros en los trámites incidentales por desacato a fallos, emitidos en las diferentes acciones de tutela (enlistadas en el numeral 1. del acápite IV Pretensiones) que fueron adelantados en contra de Coomeva EPS y de su representante legal para el momento en que ostentaba dicha calidad, que culminaron con la imposición de sanciones; en consecuencia, revocar la decisión proferida por el funcionario reprochado y decretar su desvinculación; con fundamento en la revocatoria, anular las sanciones impuestas dentro de los incidentes de desacato enlistados en el literal a. numeral 3. del aludido acápite, y librar los oficios notificando la anulación de la medida, con destino a la Policía Metropolitana de Cali, Consejo Superior Seccional de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación.

### **1. Hechos**

Para una mejor comprensión, se hará una transcripción de los supuestos fácticos en que está soportada la presente acción de tutela:

“1. En el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín se adelantaron las acciones de tutela 05001400300920190018800, 05001400300920180088200, 05001400300920130031500, 05001400300920110096700, 05001400300920180062700, 05001400300920180077500, 05001400300920180088700, 05001400300920180077500, 05001400300920170089200, 05001400300920180027500, 05001400300920180016000, 05001400300920180011200, 05001400300920170098600, 05001400300920180016500, 05001400300920180035800, 05001400300920170054500, 05001400300920170073100, 05001400300920170082700, 05001400300920160084800, 05001400300920150152000, 05001400300920140114600, 05001400300920160103700, 05001400300920110048900 por medio de las cuales se solicitó el amparo constitucional al derecho a la salud por el eventual incumplimiento de Coomeva EPS en el aseguramiento a que está obligada.

2. Los trámites tutelares desembocaron en incidentes de desacato por el presunto incumplimiento a los fallos de tutela.

3. Consecuencia de lo anterior, los respectivos incidentes de desacato, finalizaron con la medida sancionatoria en mi contra, consistente ya sea en arresto, multa o compulsión de copias a la Fiscalía General de la Nación por el eventual fraude procesal o con todas ellas.

4. El despacho de conocimiento profirió las sanciones a mi nombre.

5. Desde el 1 de mayo de 2021, me desvinculé laboralmente de Coomeva EPS, lo cual pruebo con la certificación expedido por el área de talento humano de la EPS (Ver anexo)

6. Mediante escrito radicado ante el Despacho Judicial accionado, solicité mi desvinculación de los incidentes de desacato con radicado No. (ver relación anterior Nral. 1.), en razón de la pérdida de mi vínculo laboral con la entidad encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela.

7. Mediante auto interlocutorio 2965 del veintidós (22) de noviembre de 2021, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, negó mi desvinculación dentro de los trámites incidentales de desacato con radicado No (ver listado de Nral. 1.)

8. Esta decisión constituye una vía de hecho en tanto viola gravemente mi derecho de defensa (debido proceso) y como consecuencia quebranta de manera inminente el ejercicio de mi libertad, la defensa de mi patrimonio y mi buen nombre, respectivamente según cada sanción...” (copiado fiel).

## 2. Pruebas

Escrito de tutela, copia de actuaciones y documentación generada en los aludidos diligenciamientos, todo allegado en medio digital.

### **3. Intervención pasiva**

Admitida la acción se dispuso la vinculación de los accionantes que intervienen en los incidentes por desacato a fallo de tutela adelantados y que son la génesis de esta demanda tutelar, y notificado el auto respectivo tanto a los accionados como a los vinculados, oportunamente se pronunciaron:

**3.1** El Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín manifestó, que de su parte no ha incurrido en actuación temeraria o generadora de vía de hecho y menos por la emisión del proveído de 22 de noviembre de 2021 cuyo contenido se encuentra ajustado a derecho, dado que las sanciones se impusieron con anterioridad a la renuncia presentada por Cruz Libreros ante la entidad de la que dependía, sin posibilitar la atribución de efectos retroactivos para desligarse de obligaciones pecuniarias y evadir responsabilidades que derivan de su conducta omisiva. Refirió que la sanción económica impuesta es de carácter personalísimo e intransferible, por lo que niega lo afirmado por la tutelante de que aquella decisión limita su libertad.

Agrega, que las sanciones impuestas han de cancelarse con su peculio y que, pretender la desvinculación reclamada en torno a los efectos de ellas, ordenadas con anterioridad a su renuncia a la entidad, es conducta temeraria que va en detrimento patrimonial de los bienes del estado, lo que ahí sí, configuraría vía de hecho y un delito sancionado por la ley penal actual. Por tanto, dijo oponerse a las pretensiones reclamadas por no evidenciarse la

incursión en vía de hecho, pues la decisión está fundamentada en presupuestos normativos y jurisprudenciales, sin desconocimiento de garantías constitucionales y menos aún lesiona derechos básicos, y que tampoco incurre en flagrante desobediencia de la Constitución y la Ley.

**3.2** Por parte de Adriana María Betancur -vinculada- se manifiesta que luego de conocer el texto tutelar, considera que es el accionado quien debe asumir la respuesta en el trámite, por cuanto precisó ser ajena a las pretensiones de la actora. Indicó que, en su oportunidad activó la acción constitucional de tutela para protección del derecho a la salud y conexo a la vida, así como el pago de incapacidad; que sus derechos constitucionales le fueron amparados por un juez y que la orden de este para su cumplimiento fue expedita y en oportunidad.

**3.3** Los demás vinculados al trámite, no ofrecieron pronunciamiento frente a los hechos y pretensiones sobre los que se soportó la acción tutelar.

## **II. DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Medellín por sentencia del 2 de diciembre de la pasada anualidad negó la protección a los derechos de la accionante, por cuando en el diligenciamiento no se cumplía con el principio de la subsidiariedad de la tutela, al no haberse interpuesto el recurso de “reposición” frente a los autos que decidieron de forma negativa la solicitud de inaplicación de la sanción. Por tanto, declaró improcedente el amparo al no

haberse agotado los mecanismos ordinarios existentes, antes de acudir a la demanda tutelar.

### **III. DE LA IMPUGNACION**

Inconforme con la decisión la misma es impugnada por la accionante en similares argumentos a los expuestos en el escrito de tutela; insistiendo en que, en el trámite constitucional no procede recurso alguno al ser un mecanismo preferente y sumario, como que el incidente de desacato busca lograr el cumplimiento total del fallo de tutela y mal se haría por un apoderado judicial en crear etapas inexistentes que no estén reglamentadas en el Decreto 2591 de 1991, pues la decisión que impone sanción es susceptible de consulta y que la misma no puede ser controvertida a través del recurso de apelación u otro medio de impugnación y, por tanto, en el asunto se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad.

Resalta entonces la quejosa que, dada su desvinculación de Coomeva EPS desde el 21 de mayo de la pasada anualidad, ha debido aceptarse su desvinculación de las acciones tutelares y trámites incidentales, por no ostentar la representación legal de la entidad y al no sostener ningún vínculo contractual con la misma quien es la obligada a dar cumplimiento a los fallos correspondientes. En consecuencia, reclama revocatoria de la providencia de primera instancia y en su lugar otorgar protección a los derechos fundamentales invocados.

### **IV. CONSIDERACIONES**

**1.** La Acción de Tutela consagrada por el artículo 86 de la Carta Fundamental, ha sido concebida únicamente para la solución efectiva de situaciones de hecho creadas por actos u omisiones de autoridad pública o de particulares en casos específicos, que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho, que la misma Constitución ha resaltado como fundamental y respecto de las cuales el orden jurídico no ha previsto mecanismo alguno para invocarse ante los Jueces y así lograr su protección. En otras palabras, procede para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias que, por carencia de previsión normativa específica, colocan al ciudadano en clara indefensión frente a actos u omisiones de quien lesiona sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

Por su carácter excepcional tal mecanismo no se ha establecido como instancia adicional que supla a los jueces ordinarios, menos para deslegitimar sus decisiones. Ella sólo procede ante actuaciones abiertamente arbitrarias, groseras o caprichosas del funcionario que afectan de manera grave un derecho de naturaleza fundamental. Por ello, con el fin de respetar la autonomía judicial, sin desconocer los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, se impone que al promoverse amparos contra decisiones providencias judiciales, el juez constitucional verifique si se cumplen las causales de procedibilidad fijadas en la Constitución y la ley, y precisadas en la jurisprudencia.

**2.** Como lo señaló la Corte en sentencia STC2065-2019, “a ellos se suman los requisitos específicos en torno a providencias judiciales, cuyo sustento son los yerros orgánicos, procedimental absoluto, factico y sustantivo, así como error inducido, falta de

motivación, desconocimiento del precedente o violación directa de la Constitución, según que, en su orden, el emisor carezca totalmente de competencia, obre radicalmente al margen del ritual previsto, no se base en las probanzas regularmente acopiadas, aplique las normas en forma completamente alejada de sus postulados, actúe engañado por la actividad de terceros, no examine debidamente los hechos y disposiciones relevantes, ignore la doctrina que él mismo sus pares o superiores jerárquicos han sentado en torno a los disputado o contraríe frontalmente las previsiones de la regla fundante”

“De tal manera que la guarda exclusivamente se abre paso en los inusuales casos en que los falladores incurran en una aberrante trasgresión de la legislación patria, es decir, *“con ostensible desviación del sendero normado, sin ecuanimidad y apoyado(s) en el capricho o en la subjetividad, a tal punto que structure(n) “vía de hecho”*” (entre otras, CSJSTC, 3 mar. 2011, rad. 00329–00, reiterada STC18422017, lo que de suyo descarta divergencias meramente interpretativas, máxime si estas atañen en a la apreciación de las probanzas, escenario en el que con mayor fuerza campean a independencia y autonomía que los artículos 228 y 230 *ídem* reconocen a la judicatura”.

Con los anteriores criterios, es posible establecer, de manera excepcional, si es procedente o no la acción de tutela contra providencias judiciales; además, determinar la vulneración efectiva de derechos fundamentales, para la protección constitucional<sup>1</sup>.

3. En torno al asunto que se analiza, la Sala Cuarta de Decisión Civil de esta Corporación, conformada de tiempo atrás por los Magistrados Piedad Cecilia Vélez Gaviria, Julián Valencia Castaño y por el ponente de esta providencia, con Ponencia de la primera, en Providencia ST-163 (10 de diciembre de 2020 -sic-entiéndase 2021), dentro de la Acción de Tutela incoada por Ángela María Cruz Libreros vs Juzgado Trece Civil Municipal de Medellín - Rdo. 05001 31 03 021 2021 00263 02; en ella se hizo estudio del debate que hoy también centra la atención de la Sala, el cual concluyó con la revocatoria de la decisión impugnada y otorgando protección a los derechos al debido proceso, libertad, patrimonio, buen nombre; decisión que fue acompañada en aquella oportunidad por todos los integrantes de esta Sala de Decisión, quienes a la fecha también la componen.

He aquí algunos de los párrafos que integran los considerandos de dicha providencia:

**“CONSIDERACIONES**

***De la acción de tutela contra providencias judiciales***

*Excepcionalmente el amparo ha de tener procedencia cuando “se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad*

---

<sup>1</sup> Todo lo anterior, ha sido retomado y ratificado en múltiples pronunciamientos, a título de ejemplo léase la sentencia T-655 de 2.005.

*jurídica”.*<sup>2</sup> De tal manera, es estrictamente necesario que se consulten, de forma preliminar, los supuestos generales de procedencia que pueden resumirse como pasa a explicarse:

(1) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.<sup>3</sup>

(2) El respeto al principio de inmediatez en la invocación de la acción constitucional,<sup>4</sup>

(3) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional: lo anterior porque el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

(4) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora: con fundamento en este supuesto, se precisa que la irregularidad debe comportar grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad; la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

(5) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible: indica la Corte que esta exigencia es comprensible, pues sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

(6) Que no se trate de sentencias de tutela: lo anterior se justifica bajo el riguroso proceso de selección que hace la corporación.

*Ahora bien, cuando la tutela está dirigida en contra de providencias judiciales no basta con la superación de los requisitos generales, sino*

---

<sup>2</sup> Sentencia T – 480 de 2011. M.P. Luis Alberto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Sentencias T-554 de 2011; T-606 de 2004; T-441 de 2003 y T-742 de 2002.

<sup>4</sup> Sentencias T-326 de 2009; T-443 de 2008; T-387 de 2007; T-780 de 2002; SU 159 de 1992; entre otras.

que se impone la valoración de unos supuestos específicos de procedibilidad. Concretamente, debe aparecer de manifiesto que en la actuación acusada se presenta por lo menos uno de los vicios o defectos que adelante se enuncian.<sup>5</sup>

(1) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

(2) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

(3) Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

(4) Defecto material o sustantivo, como son los casos “(i) cuando la decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, lo cual ocurre cuando, por ejemplo, la norma empleada no se ajusta al caso o es claramente impertinente, o no se encuentra vigente por haber sido derogada, o por haber sido declarada inexecutable; (ii) cuando la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) cuando la interpretación de la norma se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; (iv) cuando la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada; o (v) porque a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación al caso concreto resulta inconstitucional, por ejemplo, por violar otras normas constitucionales”.<sup>6</sup>

(5) Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

(6) Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

(7) Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido

---

<sup>5</sup> Sentencia T-139 de 2010.

<sup>6</sup> Sentencia T-1222 de 2005.

*constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*<sup>7</sup>

*(8) Violación directa de la Constitución.*

*En el descrito escenario, se nota la definitiva superación de las llamadas “vías de hecho” y se demanda del Juez de tutela una valoración rigurosa de los supuestos de procedibilidad, en busca de la infracción de derechos fundamentales bajo las específicas connotaciones que aquellos comportan.*

4. En el presente caso, la gestora constitucional pretende a través de este mecanismo constitucional se brinde protección para sus derechos fundamentales, y en consecuencia, se ordene al Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín, la revocatoria del auto que negó su desvinculación procesal en los trámites incidentales de desacato iniciados contra Coomeva EPS, y así le sean protegidos sus derechos al debido proceso, libertad, patrimonio y buen nombre; la anulación de las sanciones impuestas dentro de los incidentes por desacato a fallo de tutela que ella enlistó en sus pretensiones, y sean expedidos los oficios correspondientes a la Policía Metropolitana de Cali, Consejo Superior Seccional de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación.

De la revisión al plenario se advierte que Cruz Libreros se encuentra legitimada en la causa para atacar la sanción proferida en los trámites incidentales: 2019-00188, 2018-00882, 2013-00315, 2011-00967, 2018-00627, 2018-00887, 2018-00775, 2017-00892, 2018-00275, 2018-00160, 2018-00112, 2017-00986, 2018-00165, 2018-00358, 2017-00545, 2017-00731, 2017-00827, 2016-00848, 2015-01520, 2014-01146, 2016-01037 y 2011-00489 y en ellos, el juzgado accionado despachó de manera desfavorable la solicitud de inaplicación de la sanción impuesta contra la hoy

---

<sup>7</sup> Sentencias T-462 de 2003; SU 1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T- 1031 de 2001.

actora, toda vez que, según adujo, la sola renuncia de la funcionaria no es razón suficiente para acceder a la inaplicación deprecada, más aún cuando las sanciones le fueron impuestas con anterioridad a la renuncia presentada por Cruz Libreros al cargo, no siendo procedente atribuirle efectos retroactivos con el fin de desligarse de las obligaciones pecuniarias para evadir responsabilidades derivadas de su conducta omisiva, señalando que la sanción impuesta es de carácter personalísimo e intransferible, no resultando cierta la afirmación que la decisión limita la libertad de la actora.

A ese respecto, dijo la providencia traída como argumento de autoridad, que:

*“A pesar de lo expuesto por el Despacho contra el cual se dirigen los embates, para esta Sala es claro que la finalidad del incidente de desacato, a diferencia de la perseguida en mecanismos de naturaleza punitiva, es conminar al cumplimiento de la orden tutelar que se endilga desobedecida y que, en tal sentido, sostener este tipo de sanciones contra quien no se encuentra en posibilidad física ni jurídica de satisfacerla deviene, no sólo inane, sino incluso lesivo de derechos fundamentales. Sobre el particular ha expuesto la H. Corte Constitucional:*

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

*(...) Puede así presentarse una situación en la cual se evidencia la falta de ejecución de la orden de tutela **sin que la subsistencia de la amenaza o vulneración pueda enrostrarse al accionado**, caso en*

el cual el juez constitucional –que mantiene su competencia hasta que los derechos amparados sean restablecidos– **deberá recurrir a otros métodos que propicien el cumplimiento efectivo sin que haya lugar amonestar al extremo pasivo.** En esa dirección, esta Corte ha subrayado: “‘todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato’ ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela **pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-.** En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de ‘todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento’ del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento”.<sup>8</sup> (Negrillas fuera del texto original)

En este estado de cosas es claro que, como se manifestó en el libelo genitor, la demandante se encuentra en imposibilidad física y jurídica de dar cumplimiento a los referidos fallos de tutela por no ostentar actualmente la representación legal de Coomeva EPS. Estima la Sala que no asiste razón al Despacho fustigado al considerar que la sanción debe mantenerse por no haberse acreditado su cumplimiento pues, como viene de verse, la finalidad del trámite incidental por desacato no es castigar al encargado de velar por el cumplimiento del fallo de tutela (posición que, por demás, ya no ocupa la accionante) sino adelantar acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la orden inobservada.

En un caso que guarda estrecha relación con el aquí analizado, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia consideró:

Ahora bien, aunque, a la fecha, la EPS todavía no ha reconocido ni pagado la incapacidad en favor de María Paula Villegas Hernández, no hay razón lógica ni normativa aplicable que imponga que ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, como ciudadana, deba seguir vinculada al trámite incidental, si se considera que, a la fecha de emisión de esta providencia, ya no tiene vínculo alguno con la EPS COOMEVA, con lo que ya no ostenta la calidad de Gerente General de la misma, perdiendo, en ese sentido, la condición que la habilitaba para dar cumplimiento a lo ordenado.

Por lo anterior, aunque el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 precisa que “[e]l juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia”, tales medidas sancionatorias “tienen por objeto persuadir al destinatario de las órdenes del cumplimiento efectivo e integral” (CSJ ATP1013, 13 jul. 2021, Rad. 117770). Así, la juez debía analizar “las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela,

---

<sup>8</sup> Sentencia SU 034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia” (SU-034 del 2018).*

*Con esto, aunque el Juzgado 43 Penal Municipal de Medellín afirme que la accionante, durante el tiempo previo a su renuncia, “debió propender por el cumplimiento cabal y oportuno de sus deberes profesionales”, lo cierto es que, actualmente, no es posible exigirle el pago de lo adeudado pues ya no es la representante legal de la entidad, haciendo que su vinculación al trámite -y su eventual sanción- no sea útil ni necesaria para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de María Paula Villegas Hernández.” (copiado fiel).*

De la providencia en cita se colige, como también logró establecerse en el trámite aquí estudiado, que a través del auto reprochado -de 22 de noviembre de 2021- el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín incurrió en el defecto conocido como **desconocimiento del precedente** y, por ahí mismo en **defecto sustantivo** al despachar de manera negativa, con fundamento en su particular interpretación de las normas que rigen el trámite incidental de desacato, las solicitudes de inaplicación de desacato.

Corolario de lo expuesto, se arribará a idéntica decisión a la que se tomó en la providencia antes referida, protegiendo los derechos fundamentales de la accionante y, en consecuencia, se ordenará al Juzgado accionado que, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de este proveído, disponga la inaplicación de las sanciones impuestas en los incidentes: 2019-00188, 2018-00882, 2013-00315, 2011-00967, 2018-00627, 2018-00887, 2018-00775, 2017-00892, 2018-00275, 2018-00160, 2018-00112, 2017-00986, 2018-00165, 2018-00358, 2017-00545, 2017-00731, 2017-00827, 2016-00848, 2015-01520, 2014-01146, 2016-01037 y 2011-00489, de conformidad con lo aquí expuesto; reitera la Sala, no le asiste razón al despacho accionado el considerar, que la sanción debe

mantenerse por no haberse acreditado su cumplimiento dentro del término establecido en el fallo tutelar, y tampoco al no cumplirse en sus trámites el requisito de subsidiariedad, pues, se insiste, la finalidad del trámite incidental por desacato no es castigar al encargado de velar por el cumplimiento del fallo de tutela, sino adelantar acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la orden inobservada.

## V. DECISIÓN

Consecuente con lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN EN SALA CUARTA CIVIL DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por mandato constitucional;

### FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia de naturaleza, fecha y procedencia anotadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** el resguardo impetrado. En consecuencia, **ORDENAR** al Juzgado Noveno Civil Municipal de Medellín que, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de este proveído, disponga la inaplicación de las sanciones impuestas contra Ángela María Cruz Libreros, en los incidentes: 2019-00188, 2018-00882, 2013-00315, 2011-00967, 2018-00627, 2018-00887, 2018-00775, 2017-00892, 2018-00275, 2018-00160, 2018-00112, 2017-00986, 2018-00165, 2018-00358, 2017-00545, 2017-00731, 2017-00827, 2016-00848, 2015-01520, 2014-01146, 2016-01037 y

2011-00489, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**TERCERO.** Lo decidido se notificará a las partes y al Juzgado de origen por la vía más expedita posible.

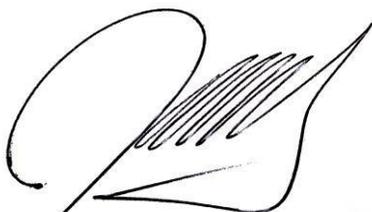
**CUARTO.** Si este proveído no fuere impugnado, el expediente se remitirá a la Honorable Corte Constitucional para la eventual revisión.

**CUARTO.** Se Precisa que la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala virtual por todos sus integrantes, la misma contiene la firma escaneada de los mismos, atendiendo las directrices trazadas por el Consejo Superior de la Judicatura ante la emergencia presentada por el Covid19, decretada por el Gobierno Nacional.

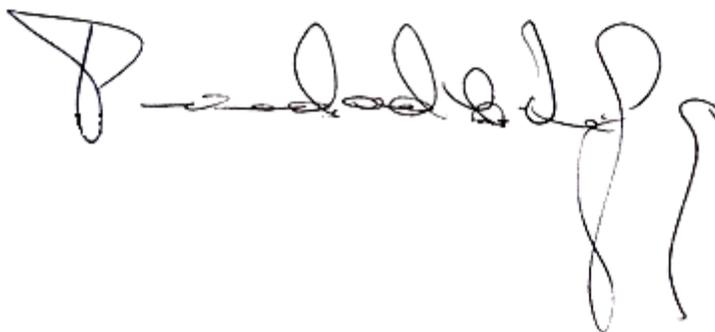
**NOTIFIQUESE**



**JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO**  
Magistrado



**JULIÁN VALENCIA CASTAÑO**  
Magistrado



**PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA**  
**Magistrada**