



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona
Sala Única de Decisión

- ÁREA CONSTITUCIONAL -

Pamplona, 25 de marzo de 2022

M.P. NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS
Acta No. 041

PROCESO	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO
RADICADO	54-518-31-84-001-2022-00013-02
INCIDENTALISTA	CÉSAR RAFAEL CARRILLO ÁLVAREZ
INCIDENTADOS	NUEVA EPS y otros

OBJETO A DECIDIR

Revisa la Sala en grado jurisdiccional de Consulta la providencia proferida el 7 de marzo de 2022 por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona, Norte de Santander, dentro del proceso de la referencia, mediante la cual resolvió sancionar cada una con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, gerente zonal Norte de Santander de NUEVA EPS, SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, gerente general nororiental de NUEVA EPS y CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES, directora administrativa de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER (JRCINS),.

ANTECEDENTES

SOLICITUD DE DESACATO.-

Por medio de correo electrónico de 15 de febrero de 2022¹ CESAR RAFAEL CARRILLO ÁLVAREZ presentó memorial al Juzgado de conocimiento informando la falta de cumplimiento del fallo de tutela de fecha 3 de febrero de 2022.

¹ Archivo 002EscritoIncidenteDesacato del expediente electrónico del incidente

DECISIÓN PRESUNTAMENTE OMITIDA.-

El 3 de febrero de 2022 en trámite de acción de tutela, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona resolvió:

PRIMERO: **CONCEDER** la tutela de los derechos a la salud y al debido proceso invocados por **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** vulnerados por **NUEVA EPS, ARL POSITIVA Compañía de Seguros y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander**, conforme se ha expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la **NUEVA EPS**, para que el término de DOS (2) DÍAS, contados a partir de la notificación de la presente providencia se sirva autorizar y garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** “Valoración por Cirujano Endoscopista de Cadera”, con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, consulta que en caso de ser realizada fuera de la ciudad de residencia del actor deberán ser suministrados los gastos de traslado que permitan a CARRILLO ALVAREZ asistir a la misma

TERCERO: **ORDENAR** a la **ARL POSITIVA Compañía de Seguros**, para que de forma inmediata proceda a garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** todas la prestaciones asistenciales y económicas que puedan derivarse de las patologías M624 CONTRACTURA MUSCULAR y M513 OTRAS DEGENERACIONES ESPECIFICADS DE DISCO INTERVERTEBRAL (LEVE DISCOPATIA L4-L5), ello conforme lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 2.2.5.1.27. del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

CUARTO: **ORDENAR** a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER** para que en el término improrrogable de DOS (2) DIAS siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a iniciar el trámite respectivo para resolver la controversia planteada por la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS, sobre el dictamen emitido por NUEVA EPS frente al origen de la patología M513 OTRAS DEGENERACIONES ESPECIFICADS DE DISCO INTERVERTEBRAL (LEVE DISCOPATIA L4-L5), que padece **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ**, para tal efecto, notificada de esta decisión deberá la EPS proceder al reenvío del expediente correspondiente.

(...)

ACTUACIÓN PROCESAL DEL JUZGADO DE CONOCIMIENTO.-

Previo a dar trámite al incidente de desacato, con auto de 15 de febrero de 2022² en aplicación al artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, dispuso “*requiérase a la Dra. SANDRA MILENA VEGA GOMEZ Gerente y Representante Legal Regional Nororiente del ente accionado NUEVA EPS, como superior jerárquico de la Dra.*

² Archivo 003AtoReqPrevio20220215, ibidem.

YOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, Gerente de la misma entidad en la ciudad de Cúcuta, al Representante legal de la Sociedad Positiva COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. Dr. EDUARDO HOFMANN PINILLA como superior jerárquico del Presidente de la misma compañía del Dr. ALVARO HERNAN VELEZ y a la Directora Administrativa de la Junta regional de Calificación de Invalidez Norte de Santander Dra. CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES, o quienes hagan sus veces; para que hagan cumplir el fallo de tutela emitido el día 3 de febrero del año en curso...”.

Con auto de 1 de marzo de 2022³ dio apertura al trámite incidental en contra de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO gerente zonal Norte de Santander de NUEVA EPS, SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, gerente regional nororiente de NUEVA EPS y CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES, directora administrativa de la JRCINS, a quienes ordenó notificar y correr traslado por el término de dos (2) días y les solicitó acreditar el cumplimiento del fallo de tutela, en la misma decisión dispuso desvincular del trámite a POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.

El 7 de marzo de 2022 resolvió el incidente⁴.

PROVIDENCIA CONSULTADA.-

En el escenario del incidente de desacato, mediante decisión de fecha 7 de marzo de 2022 el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona resolvió:

PRIMERO: SANCIONAR por desacato a la orden de tutela impartida por este Despacho mediante providencia del 3 de febrero de 2022, a la Dra. JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO identificada con C.C. 27.277.168, Gerente Zonal Norte de Santander NUEVA EPS, a la Dra. SANDRA MILENA VEGA GOMEZ, identificada con C.C. No. 37.512.117 Gerente General Nororiente de NUEVA EPS y a la Dra. CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES identificada con C.C. 45.496.381, Directora Administrativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, cada una con multa de CINCO SALARIOS MINIMOS LEGALES VIGENTES, correspondiente a CINCO MILLONES DE PESO PESOS M/CTE (\$ 5.000.000.00) valor que deberán consignar a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección del Tesoro Nacional, (multas y cauciones) dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, so pena de incurrir en la sanción prevista en el numeral 3 del artículo 44 del Código General del Proceso.

SEGUNDO: COMPULSAR, copias a la Fiscalía General de la Nación Fiscales Delegados ante los Jueces del Circuito, Seccional Cúcuta y Bucaramanga, a fin de que se investigue la conducta de las

³ Archivo 012AutoAperturaInc2022301, ibidem.

⁴ Archivo 015AutoSanción.

sancionadas por la presunta conducta punible de Fraude a Resolución Judicial.

TERCERO: ORDENAR a los disciplinados, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, den estricto cumplimiento al fallo de tutela emitido el 3 de febrero del año en curso. (...) ⁵.

TRÁMITE DE LA CONSULTA.-

En esta instancia, al encontrar necesario el decreto de pruebas a fin de verificar el cumplimiento del fallo de tutela objeto de incidente de desacato, con auto de 16 de marzo de 2022⁶ se solicitó informe tanto a la JRCINS como a la NUEVA EPS, hecho que generó la prórroga del término de tres días para decidirla, interregno en el cual el 22 de marzo de 2022 se decidió la impugnación de la acción de tutela, en la cual se resolvió:

PRIMERO: MODIFICAR el NUMERAL PRIMERO de la parte resolutive del fallo de primera instancia proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOUO DE FAMILIA DE PAMPLONA, pues se declarará hecho superado respecto de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER

SEGUNDO: REVOCAR el NUMERAL CUARTO de la sentencia emitida el 3 de febrero de 2022.

TERCERO: DECLARAR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO en la presente acción, respecto de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás el fallo impugnado.

(...)

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA DE LA SALA. -

El inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 otorga competencia a esta Corporación para revisar la sanción impuesta en el incidente de desacato.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Folio 127 Cuaderno Consulta Incidente.

RESOLUCIÓN DEL CASO

1.- Nuestra Corte Constitucional ha manifestado tanto que *“las órdenes contenidas en los fallos de tutela deben cumplirse”*⁷ como que *“la autoridad o el particular obligado lo debe hacer de la manera que fije la sentencia”*⁸. Por su parte, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991⁹ dispone que ello debe hacerse *“sin demora”*, y radica tal compromiso en cabeza del responsable y su superior, a quien se le reclama que *“haga cumplir al inferior la orden de tutela”* e *“inicie u ordene iniciar un procedimiento disciplinario contra el funcionario remiso”*¹⁰.

Este trámite, que se materializa según las *“reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil”*¹¹ (hoy artículos 127 y ss del Código General del Proceso¹²), tiene como propósito esencial que *“el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional”*¹³, por lo que la eventual sanción sólo es *“una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia”*¹⁴.

En los términos de la Corte Constitucional, para confirmar/infirmar la decisión consultada, en esencia se debe constatar *“(i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso”*¹⁵.

Finalmente, debe el juzgador del remiso *“analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta, en esta etapa, se corrobora que no haya una violación de la Constitución o de la Ley y que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la*

⁷ Corte Constitucional, sentencia SU 1158 de 2003.

⁸ *Ibidem*.

⁹ “ARTICULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla 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.

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”.

¹⁰ Corte Constitucional, *Op. Cit.*

¹¹ Corte Constitucional, Auto 229 de 2003

¹² Al respecto, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Auto ATC904 de 17 de junio de 2019, Radicación n.º 05001-22-03-000-2013-00637-04.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-171 de 2009.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Corte Constitucional sentencia T-509 de 2013.

existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia”¹⁶.

2.- En el itinerario procesal del incidente, tenemos que por auto del 15 de febrero de 2022 el Juzgado de conocimiento, previo a surtir el trámite procesal, dispuso:

“requiérase a la Dra. SANDRA MILENA VEGA GOMEZ Gerente y Representante Legal Regional Nororiente del ente accionado NUEVA EPS, como superior jerárquico de la Dra. YOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, Gerente de la misma entidad en la ciudad de Cúcuta, al Representante legal de la Sociedad Positiva COMPAÑIA DE SEGUROS S.A. Dr. EDUARDO HOFMANN PINILLA como superior jerárquico del Presidente de la misma compañía del Dr. ALVARO HERNAN VELEZ y a la Directora Administrativa de la Junta regional de Calificación de Invalidez Norte de Santander Dra. CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES, o quienes hagan sus veces; para que hagan cumplir el fallo de tutela emitido el día 3 de febrero del año en curso, en cumplimiento al mandato del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991¹⁷, decisión que fue notificada a las incidentadas el 16 de febrero de 2022 a los correos electrónicos Secretaría General, Notificaciones Judiciales, Nataly Saray Parada Jaimes, JURIDICA@JRCINS.CO y cerca_72gmail.com¹⁸.

3.- Frente a tal requerimiento, la JRCINS replicó:

- La solicitud de calificación en la entidad que represento fue radicada el Martes 26 de enero de 2021 por la ARL POSITIVA, en la que requiere definir en primera instancia ante la JRCINS la controversia por ORIGEN de las patologías **M624** CONTRATURA DE LOS MUSCULOS PARAVERTEBRALES DE LA REGIÓN LÚMBAR DERECHA de origen profesional, **M518** DISCOPATIA EN LOS NIVELES L4 -L5, ABOMBAMIENTO ASIMETRICO EN LOS NIVELES L3 -L4- L5 -S1 (No derivado del evento) de origen común y **M478** ESPONDILOARTOPATÍA LUMBAR (no derivado del evento) de origen común.

- Se le asignó al expediente el número de radicado 17/202, con Acta de reparto de fecha 28 de enero de 2021 en el que se fija la fecha máxima de valoración a las 09/02/2021. El paciente es citado para valoración el día 04 de febrero de 2021, fecha a la que asiste el paciente sin ningún inconveniente, se radica la ponencia el día 07 de Febrero de 2021 y se emite el Dictamen en la audiencia de decisión el días 11 de Febrero de 2021.

- La JRCINS emite el Dictamen #263 del 11 de Febrero de 2021 en primera instancia con la siguiente decisión: **M624** CONTRACTURA MUSCULAR de origen Accidente de trabajo, **M478** OTRAS ESPONDILOSIS de origen no derivados de accidente de trabajo y , **M518** OTROS TRANSTORNOS ESPECIFICADOS DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES de origen no derivado de accidente de trabajo,

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Archivo 003AutoReqPrevio202220415 cuaderno incidente de desacato.

¹⁸ Archivo 004SoporteNotiAutoReqPrevioPartes

el cual fue notificado mediante Oficio #1674 del 13 de Febrero de 2021 según correo certificado de saferbo #3151735666, contra el cual procedieron los recursos de Reposición y en subsidio el de Apelación ante la Junta Nacional, recursos legales utilizados por el paciente mediante escrito recibido el 06 de Marzo de 2021 en el que manifiesta no estar de acuerdo con el origen de las patologías.

-. El día 31 de Marzo de 2021 se resolvió el recurso de reposición mediante el cual se decidió no reponer el Dictamen #263/2021 de primera instancia ante la JRCINS, se concedió el recurso de apelación ante la Junta Nacional y ordenar a la ARL POSITIVA cumplir con lo establecido en el decreto 2.2.5.1.41. el pago de honorarios de la Junta Nacional.

- Mediante Dictamen 11028 del 08-07/2021 la Junta Nacional confirma el origen de las patologías calificadas en primera instancia por la JRCINS. La Junta Nacional como órgano de cierre del proceso de calificación de invalidez comunica la ejecutoria a las partes.

Concluyó que existía calificación de primera y segunda instancia y por tanto el dictamen se encontraba en firme, el que según la Ley se puede controvertir ante la justicia ordinaria laboral y por tanto *“no puede cumplir la orden judicial del Juez Constitucional, por carecer de objeto la petición de una nueva calificación. Por lo anterior, se le anexan las copias de los 2 dictámenes en firme”*.

Allegó a la respuesta dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional No. 88157565-263 de fecha 11/02/2021, en el que se estableció como concepto final del dictamen:

CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Fecha	Origen
M624	Contractura muscular	Musculatura pavertebral lumbar		Accidente de trabajo
M478	Otras espondilosis	lumbar		No derivado de accidente de trabajo
M518	Otros trastornos especificados de los discos intervertebrales	Discopatía lumbar		No derivado de accidente de trabajo

También se aportó dictamen No. 88157565-285 de fecha 12/02/2022 el que estableció en el concepto final: Origen: Enfermedad Riesgo: Laboral, diagnóstico y origen:

CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Fecha	Origen
M513	Otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral	Leve discopatía L4-L5.		Enfermedad laboral

4.- A su turno, la NUEVA EPS hizo referencia al servicio de consulta de primera vez por especialista en ortopedia y traumatología e indicó que *“el 18/02/2022 paciente*

con solicitud de valoración para segundo concepto, paciente con autorizaciones activas, agradezco anexar soportes de atención efectiva del servicio con autorización # 165999737 del 16/12/2021 para sociedad médica los samanes”.

Como otras consideraciones, indicó:

Por ello, se informa a su Despacho que **el área técnica de salud** se encuentra validando el caso, recolectando soportes y gestionando el servicio de salud petitionado y ordenado en fallo de tutela que nos ocupa; mientras ello se resuelve no debe ser tomado esto como prueba ni indicio alguno de que lo requerido haya sido o esté siendo negado por ésta EPS, por el contrario estamos desplegando las acciones positivas necesarias para que se materialice lo dispuesto por el despacho y lo ordenado por los especialistas tratantes con ocasión a la patología actual de la usuaria.

Una vez se obtenga el resultado de dicha gestión se pondrá en conocimiento de su Señoría a través de respuesta complementaria.

Finalmente solicitó abstenerse de dar apertura al trámite incidental.

5.- Por su parte, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS expresó que de la revisión de su sistema de información *“evidenció que, a la fecha de la presente respuesta, el accionante **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** no ha solicitado o radicado solicitudes de prestaciones asistenciales”*, además, manifestó que en comunicación telefónica con CESAR RAFAEL CARRILLO ÁLVAREZ *“el accionante indicó que frente a los diagnósticos: M624 CONTRACTURA MUSCULAR Y M513 OTRAS DEGENERACIONES ESPECIFICADAS DEL DISCO VERTEBRAL, diagnósticos de los cuales **no** tiene procedimientos, **ni** valoraciones, **ni** insumos pendientes por parte de la ARL”*, por lo que solicitó *“la declaratoria de **CUMPLIMIENTO AL FALLO, EL CIERRE DEFINITIVO DEL PRESENTE REQUERIMIENTO PREVIO INCIDENTE DE DESACATO Y ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS”**.*

6.- Vencido el término concedido en el requerimiento para cumplir el fallo de tutela, el 1 de marzo de 2022 el Juzgado de conocimiento consideró procedente dar inicio al incidente de desacato contra la NUEVA EPS y la JRCINS, ordenando notificar y correr traslado a SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, gerente y representante legal regional nororiental, a JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO gerente zonal Norte de Santander y a CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES directora administrativa de la JRCINS, también ordenó desvincular a POSITIVA COMPAÑÍA

DE SEGUROS S.A,¹⁹ decisión que fue notificada a las incidentadas por correo electrónico²⁰.

7.- En respuesta a la apertura del incidente de desacato, NUEVA EPS hizo referencia nuevamente a la consulta de ortopedia y traumatología, la que según historia clínica se satisfizo el 13 de enero de 2022.

Señaló “que la asignación y realización de consultas, controles, cirugías, terapias, exámenes, son programados directamente por la IPS encargada de la prestación del servicio, y no por parte de NUEVA EPS en su condición de aseguradora en salud. Por lo que se indica al Juzgado que se procedió a requerir internamente al prestador encargado de la atención a efectos de informar lo concerniente a la prestación de los servicios que a la fecha se encuentren debidamente radicados y autorizados para el usuario y en su defecto se allegue los soportes correspondientes.

Cabe resaltar señor juez, que a la fecha no se observan radicaciones de servicios y ordenes medicas vigentes que se encuentren pendientes”.

Adicionalmente, indicó el procedimiento que se debe adelantar para la solicitud de traslados y viáticos y finalmente solicitó nuevamente abstenerse de continuar con el trámite incidental, *“Teniendo en cuenta que el **área de salud** se encuentra realizando las acciones positivas tendientes al cumplimiento de lo ordenado por su despacho. Una vez se obtenga el resultado de las gestiones que adelanta el área de salud, se pondrá en su conocimiento a través de respuesta complementaria”.*

8.- Con decisión del 7 de marzo de 2022 el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona impuso sanción por desacato en contra JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, gerente zonal de Norte de Santander de NUEVA EPS, SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, gerente general nororiente de NUEVA EPS y CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDEZ, directora administrativa de la JRCINS ²¹.

¹⁹ Archivo 012AutoAperturaInc20220301

²⁰ Archivo 013SoporteNotiNuevaEpsyJuntaAutoApertinc.

²¹ Archivo 015AutoSanción202200013.

9.- Está acreditado entonces que tanto cada una de las diligencias previas como las propiamente incidentales fueron iniciadas, tramitadas, concluidas²² y notificadas²³ a JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, gerente zonal de Norte de Santander de NUEVA EPS, SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, gerente general nororiente de NUEVA EPS y CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDEZ, directora administrativa de la JRCINS, quienes estaban previa y plenamente individualizadas.

10.- La sentencia de tutela cuyo incumplimiento hoy se invoca, acotó cabalmente la **prestación debida**, la cual fue:

(...)

SEGUNDO: ORDENAR a la **NUEVA EPS**, para que el término de DOS (2) DÍAS, contados a partir de la notificación de la presente providencia se sirva autorizar y garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** “Valoración por Cirujano Endoscopista de Cadera”, con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, consulta que en caso de ser realizada fuera de la ciudad de residencia del actor deberán ser suministrados los gastos de traslado que permitan a CARRILLO ALVAREZ asistir a la misma.

TERCERO: ORDENAR a la **ARL POSITIVA Compañía de Seguros**, para que de forma inmediata proceda a garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** todas la prestaciones asistenciales y económicas que puedan derivarse de las patologías M624 CONTRACTURA MUSCULAR y M513 OTRAS DEGENERACIONES ESPECIFICADS DE DISCO INTERVERTEBRAL (LEVE DISCOPATIA L4-L5), ello conforme lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 2.2.5.1.27. del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

CUARTO: ORDENAR a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER** para que en el término improrrogable de DOS (2) DIAS siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a iniciar el trámite respectivo para resolver la controversia planteada por la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS, sobre el dictamen emitido por NUEVA EPS frente al origen de la patología M513 OTRAS DEGENERACIONES ESPECIFICADS DE DISCO INTERVERTEBRAL (LEVE DISCOPATIA L4-L5), que padece **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ**, para tal efecto, notificada de esta decisión deberá la EPS proceder al reenvío del expediente correspondiente. (...) ²⁴”.

²² “SANCIONAR por desacato a la orden de tutela impartida por este Despacho mediante providencia del 3 de febrero de 2022, a la Dra. JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO identificada con C.C. 27.277.168, Gerente Zonal Norte de Santander NUEVA EPS, a la Dra. SANDRA MILENA VEGA GOMEZ, identificada con C.C. No. 37.512.117 Gerente General Nororiente de NUEVA EPS y a la Dra. CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES identificada con C.C. 45.496.381, Directora Administrativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander,” (Folio 10 archivo 015AutoSanción202200013).

²³ Fueron notificadas en debida forma por correo electrónico a las direcciones electrónicas secretaria.general@nuevaeps.com.co y JURIDICA@JRCINS.CO.

²⁴ Fallo que obra dentro de la impugnación de la acción de tutela que también conoce éste Despacho.

Respecto a tal orden, se advierte que el juzgado de conocimiento desvinculó a la ARL POSITIVA dentro del trámite incidental, y esta Corporación mediante fallo de fecha 22 de marzo de 2022, al decidir la impugnación de tutela que hoy es objeto de consulta, resolvió:

PRIMERO: MODIFICAR el NUMERAL PRIMERO de la parte resolutive del fallo de primera instancia proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOUO DE FAMILIA DE PAMPLONA, pues se declarará hecho superado respecto de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER

SEGUNDO: REVOCAR el NUMERAL CUARTO de la sentencia emitida el 3 de febrero de 2022.

TERCERO: DECLARAR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO en la presente acción, respecto de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás el fallo impugnado.

(...)

Conforme a tal decisión, el incumplimiento del fallo de tutela el cual se encuentra ejecutoriado al haberse decidido la impugnación presentada, se predica únicamente de la orden emitida a la NUEVA EPS.

11.- Respecto a la **persona responsable de cumplir la prestación**, la orden de la sentencia de tutela se dirigió a la NUEVA EPS, entidad que por medio de apoderada judicial manifestó que JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, es quien la representa en calidad de gerente zonal de Norte de Santander, haciéndola responsable de dar cumplimiento al fallo incumplido²⁵.

12.- Frente a la **prestación debida** de SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ gerente regional nororiental de NUEVA EPS, los parámetros de su obligación emanan directamente del inciso 2 del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que *“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”*.

²⁵ *“Es por ello que me permito dar a conocer al Despacho que la Dra. JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO asume el cargo de GERENTE ZONAL NORTE DE SANTANDER, según certificación anexa, por lo cual corresponde a su cargo velar por el cumplimiento al fallo de tutela que nos ocupa, al tratarse de un servicio de SALUD de afiliado (a) perteneciente al Departamento de Norte de Santander”*.

En esa línea, por medio del auto de 15 de febrero de 2022 el Juzgado de conocimiento le dirigió requerimiento para que “...*haga cumplir el fallo de tutela emitido el día 3 de febrero del año en curso, en cumplimiento al mandato del artículo 27 del Decreto 5291 de 1991...*”²⁶, la que fue comunicada electrónicamente el 16 de febrero del mismo año²⁷.

Cabe anotar que en respuesta al requerimiento previo, la apoderada especial de la NUEVA EPS manifestó que SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ ostenta la calidad de superior jerárquico de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO en su condición de gerente Regional Nororientes²⁸, por lo que resulta ser la **persona responsable de hacer cumplir la prestación** conforme a lo parámetros de la norma.

13 -. Respecto a la acreditación del **incumplimiento material de la obligación**, se tiene que la NUEVA EPS tanto en el requerimiento previo como al dar respuesta a la apertura del incidente de desacato indicó que “*siempre ha tenido la voluntad de cumplir con lo solicitado por los usuarios, de conformidad con las diferentes prescripciones médicas, teniendo en cuenta lo establecido en las normas especiales que regulan lo concerniente con el Sistema de Seguridad Social en Salud. Adicionalmente, como es lógico y sin ningún tipo de reparo, se le da cumplimiento a lo ordenado en los fallos de tutela, con el objetivo primordial de evitar cualquier perjuicio a nuestros usuarios*”.

En su defensa manifestó que el área de salud le había informado respecto de la consulta de primera vez con el especialista de ortopedia y traumatología que:

18/02/2022 paciente con solicitud de valoración para segundo concepto, paciente con autorizaciones activas, agradezco anexar soportes de atención efectiva del servicio con autorización # 165999737 del 16/12/2021 para sociedad médica los samanes.

Además anotó que “**el área técnica de salud se encuentra validando el caso, recolectando soportes y gestionando el servicio de salud petitionado y ordenado en fallo de tutela que nos ocupa; mientras ello se resuelve no debe ser tomado esto como prueba ni indicio alguno de que lo requerido haya sido o esté siendo negado por ésta EPS, por el contrario estamos desplegando las acciones positivas**

²⁶ Archivo 003AutoReqPrevio20220215

²⁷ Archivo 004SoporteNotifAutoReqprevioPartes

²⁸ Ahora bien, la DRA. JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO cuenta con un superior jerárquico funcional en materia del cumplimiento de fallos de Tutela correspondientes al área de SALUD, que corresponde a la DRA. SANDRA MILENA VEGA GOMEZ, en su calidad de en su condición de Gerente Regional Nororientes.

necesarias para que se materialice lo dispuesto por el despacho y lo ordenado por los especialistas tratantes con ocasión a la patología actual de la usuaria..”

Si bien la NUEVA EPS realizó una argumentación defensiva respecto al incidente de desacato, no demostró la satisfacción de la orden de tutela, cual fue que “*se sirva autorizar y garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** “Valoración por Cirujano Endoscopista de Cadera”, con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, consulta que en caso de ser realizada fuera de la ciudad de residencia del actor deberán ser suministrados los gastos de traslado que permitan a CARRILLO ALVAREZ asistir a la misma”,* decisión que fue confirmada por esta Corporación al resolver la impugnación del fallo de tutela.

La referida orden es clara respecto a la valoración con cirujano endoscopista diferente al doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, la que no se asimila a la consulta de ortopedia y traumatología, con la que pretende la EPS tener por cumplido el fallo de tutela.

Además, pese a que manifestó que se encuentra validando el caso, dicha situación se mantiene desde el 3 de febrero de 2022 (fecha en que se profirió la decisión de primera instancia), hasta la fecha, sin cumplir con la orden de autorizar la valoración ordenada por el médico tratante, siendo la satisfacción de la orden de tutela del resorte de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO.

Con respecto a SANDRA MIENA VEGA GÓMEZ, como se relacionó anteriormente, es claro que al compás del artículo 27 del Decreto 2391 de 1991, en el requerimiento previo al auto de apertura del incidente, se le impuso la obligación de hacer cumplir el fallo de tutela emitido el día 3 de febrero de 2022, frente a lo que no se informó realización de acción alguna, por lo que tal orden judicial persiste como insatisfecha.

Es evidente que JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ no cumplieron la obligación clara, expresa y actualmente exigible²⁹, de la cual tuvieron conocimiento explícito, previo y cierto, como es “*...se sirva autorizar y garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** “Valoración por Cirujano Endoscopista de Cadera”, con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, consulta que en caso de ser realizada fuera de la*

²⁹ “Entendido el alcance de la decisión que asume el juez constitucional, como la manifestación clara y expresa frente a la protección inmediata de derechos fundamentales, deviene razonable señalar que en la consulta en el incidente de desacato tiene por objeto determinar si en verdad existió desobedecimiento caprichoso a la orden de tutela”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STP1462-2015, Radicación nº 77727, 10 de febrero de 2015.

ciudad de residencia del actor deberán ser suministrados los gastos de traslado que permitan a CARRILLO ALVAREZ asistir a la misma. (...)”.

Respecto a CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES, directora administrativa de la JRCINS, al resolver la impugnación de la acción de tutela el 22 de marzo de 2022, esta Corporación declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, por lo que se revocará, respecto de ésta, la sanción impuesta en el numeral primero y segundo del auto de fecha 7 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona.

14- En tanto este incidente tiene efectos sancionatorios, es necesario sondear el aspecto subjetivo de la conducta³⁰, pues aun constando el incumplimiento total o parcial de la obligación, pueden sobrevenir circunstancias que imposibiliten satisfacerla³¹, por lo que se haría inviable la imposición de sanción alguna.

Para el presente caso, como ya se dijo, respecto de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO gerente zonal Norte de Santander NUEVA EPS, si bien por medio de apoderada especial la entidad expuso circunstancias que considera exonerativas, no se indicó ninguna circunstancia que haya imposibilitado el cumplimiento del fallo de tutela, como tampoco razón alguna que indique que la decisión desborda su marco razonable de acción o que existen ostensibles situaciones que imposibiliten la ejecución de la prestación debida, pues su argumento consistió en manifestar que se había asignado cita de ortopedia y traumatología en la Sociedad Medica Los Samanes, la cual no cumple con lo ordenado en el fallo de tutela, donde taxativamente se dispuso:

SEGUNDO: ORDENAR a la **NUEVA EPS**, para que el término de DOS (2) DÍAS, contados a partir de la notificación de la presente providencia se sirva autorizar y garantizar a **CESAR RAFAEL CARRILLO ALVAREZ** “Valoración por Cirujano Endoscopista de Cadera”, con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, consulta que en caso de ser realizada fuera de la ciudad de residencia del actor deberán ser suministrados los gastos de traslado que permitan a CARRILLO ALVAREZ asistir a la misma.

³⁰ “deviene razonable señalar que en la consulta en el incidente de desacato tiene por objeto determinar si en verdad existió desobedecimiento caprichoso a la orden de tutela, que lo será si ese proceder no está rodeado de circunstancias que imposibiliten o impidan cumplir inmediatamente el fallo de tutela, si existe dolo o negligencia grave o propósito deliberado de no someterse a la decisión que ampara los derechos fundamentales, resultando ajustada a derecho la conducta en los supuestos contrarios, o cuando se evidencia buena fe e intención de acatar la ley y satisfacer el objeto de la acción pública, pues se trata de sancionar con prisión o multa las arbitrariedades debidamente comprobadas de los accionados, entendiéndose que en estos casos está proscrita la responsabilidad objetiva”. *Ibidem*.

³¹ “i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento; ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida; iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional; iv) la complejidad de las órdenes; v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo; vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las ordenes de amparo y, vii) el plazo otorgado para su cumplimiento”, todos ellos acompañados con los siguientes factores subjetivos con el mismo propósito: “i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa del obligado); ii) si existió allanamiento a las órdenes y, iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento”. Corte Constitucional sentencia SU-036 de 2018.

El fallo fue claro al determinar que se debía autorizar a CÉSAR RAFAEL CARRILLO ÁLVAREZ valoración con cirujano endoscopista de cadera, orden que se encuentra incumplida por JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO, quien es la encargada de dar cumplimiento a los fallos de tutela.

En el mismo sentido, SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ en su condición de Gerente Regional Nororiente de NUEVA EPS, a pesar de que la Juez de conocimiento le impuso el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 para que hiciera cumplir el fallo de tutela, no lo hizo, omisión inexplicada en el trámite, de la cual esta Corporación no avizora una razonable justificación impeditiva, y en ese orden, su proceder se cataloga como negligente.

Por lo tanto, se satisface el requisito de responsabilidad subjetiva necesario para confirmar la sanción impuesta respecto de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ.

15.- Si bien el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que la sanción por el desacato es de *“arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales”*, la juez de conocimiento dispuso frente a la imposición de arresto que *“No se ordena el arresto a las disciplinadas en razón a las consideraciones realizadas por la Corte Suprema de Justicia en sentencias STC-2020 del 6 de mayo de 2020, con respecto a la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo del año en curso que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional³²”*.

Frente a la sanción de arresto debe anotarse que efectivamente resulta una medida desproporcionada atendiendo la emergencia sanitaria que se mantiene hasta el 30 de abril de 2022, teniendo en cuenta los lineamientos y directrices establecidas por el Gobierno Nacional para contrarrestar el COVID-19, postura que ha sido asumida por la Corte Suprema de Justicia³³, y así mismo, ha sido objeto de aval en las consultas de incidentes de desacato que esta Corporación ha tenido la oportunidad

³² Folio 10 archivo 015AutoSanción202200013 cuaderno incidente de desacato

³³ *“Y es que, exigir el cumplimiento de la orden de arresto luce desproporcionado, con independencia de la duración de la misma, pues en perjuicio de su salud, vida e integridad física de la sancionada, se le obliga romper el aislamiento decretado por el gobierno nacional, el cual se respalda no sólo en el mandato constitucional de la declaratoria del estado de emergencia, sino también en la teleología que imbrica cada una de las medidas adoptadas en medio de esta lamentable situación histórica”. Corolario de lo anterior, por mandato de los artículos 7° y 27 del decreto 2591 de 1991, esta Corporación mantendrá la decisión adoptada como medida provisional como definitiva, modificando parcialmente las decisiones judiciales sólo en lo que concierne a la imposición de la sanción.*

El cambio de la orden de arresto por una condena dineraria encuentra su fundamento en la necesidad de estimular a la sancionada para que responda los derechos de petición insatisfechos, pues la mera supresión de aquélla haría que la orden judicial perdiera eficacia, lo que no puede ser permitido ante la situación objetiva y subjetiva que dio lugar a la declaratoria de desacato.

Dicho en otras palabras, haciendo notorio para quien se encontraba renuente es evidente la naturaleza suasoria de la sanción del desacato, en aras de conservar la finalidad pretendida por el juzgador que la resolvió, se impone sustituir la que no resulta susceptible de cumplimiento en este momento sanitario por el que transita el país, razón para conmutarla por otra de carácter patrimonial, aumentando la multa a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Radicación n° E - 11001-02-03-000-2020-00014-00 de 29 de abril de 2020.

de resolver, por lo que se considera adecuada para la protección del derecho fundamental a la salud de los Incidentados que se procura proteger.

De esta manera la penalidad impuesta satisface los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad que les son aplicables.

Dado el actuar negligente de JOHANNA CAROLINA GUERRERO FRANCO y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ y encontrándose ajustada a la Ley la sanción impuesta el 7 de marzo de 2022 por el juzgado de conocimiento, será confirmada respecto de éstas.

Finalmente, precisa la Corporación que esta decisión se adopta en la fecha debido a la suspensión de términos dispuesta por el Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander mediante Acuerdo CSJNS22-227 del 22 de marzo de 2022 *“Por el cual se autoriza el cierre extraordinario y la suspensión de términos de los Despachos Judiciales y Tribunal Superior ubicados en el Palacio de Justicia de Pamplona”*, originado en que la Empresa Centrales Eléctricas de Norte de Santander, *“realizará desconexión del servicio de energía, por trabajos asociados al mantenimiento general a la subestación de Pamplona el **día 24 de marzo de 2022**”*³⁴.

En mérito de lo expuesto, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR, los numerales primero y segundo del auto de fecha 7 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona, exclusivamente en el sentido de no sancionar por desacato a CLAUDIA IRENE LASTRA BENAVIDES directora administrativa de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE NORTE DE SANTANDER, según lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: MANTENER INCÓLUMES las demás decisiones adoptadas en auto de fecha 7 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona

³⁴ Resalto fuera de texto.

TERCERO: INSTAR a la NUEVA EPS para que cumpla lo ordenado en el fallo de tutela de la referencia y proceda a realizar los trámites para autorizar la cita de valoración por cirujano endoscopista de cadera con especialista diferente al Doctor CARLOS ARTURO SALGAR VILLAMIZAR, para el incidentante CÉSAR RAFAEL CARRILLO ÁLVAREZ.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión a los interesados en la forma prevista por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

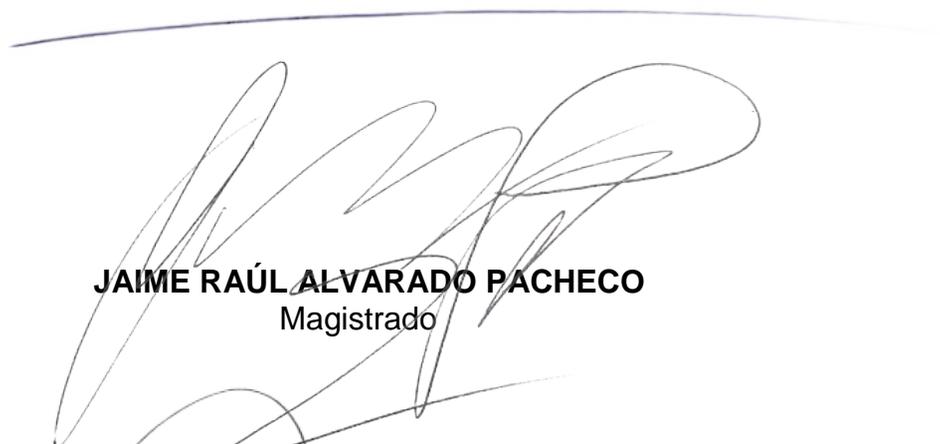
QUINTO: ENVÍESE esta decisión al Juzgado de conocimiento para que la integre al archivo digital del radicado.

La presente decisión fue discutida y aprobada en sala virtual realizada el 25 marzo de 2022.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase,



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS
Magistrado



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO
Magistrado



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
Magistrado

Firmado Por:

Nelson Omar Melendez Granados

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Juzgado De Circuito
Promiscuo 1 De Familia
Cucuta - N. De Santander**

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:

bff53180c4ad3eed422cd0f293fe5ef0e138f3f1712163ff113aae72c948c6e3

Documento generado en 25/03/2022 12:09:38 PM

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