



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN  
ÁREA CONSTITUCIONAL

Pamplona, diez de julio de dos mil veinte

REF: EXP. No. 54-518-31-04-001-2020-00002-01  
CONSULTA – INCIDENTE DE DESACATO  
ORIGEN: JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO DE PAMPLONA  
INCIDENTISTA: LEONOR FLÓREZ DE ROJAS, agente oficiosa de NELSON ROJAS FLÓREZ  
INCIDENTADAS: Dras. YANETH FABIOLA CARVAJAL ROLÓN y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ,  
Directora Zonal de Norte de Santander y Directora Regional Nororiental, respectivamente, ambas de  
la NUEVA EPS

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ  
ACTA No. 021

## I. A S U N T O

Se pronuncia la Sala en grado jurisdiccional de consulta, sobre la sanción que mediante providencia del 1° de julio actual impusiera el Juzgado Penal de Circuito de esta competencia a las doctoras YANETH FABIOLA CARVAJAL ROLÓN y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, Directora Zonal de Norte de Santander y Directora Regional Nororiental, respectivamente, ambas de la NUEVA EPS, dentro del incidente de desacato adelantado por la señora LEONOR FLÓREZ DE ROJAS, agente oficiosa de NELSON ROJAS FLÓREZ.

## II. ACONTECER PROCESAL

1. En fallo del 23 de enero actual, el Juzgado Penal del Circuito de esta ciudad concedió el amparo constitucional a los derechos de petición y acceso a la administración de justicia a la señora Leonor Flórez de Rojas, ordenando a la NUEVA EPS, representada por la doctora YANETH FABIOLA CARVAJAL ROLÓN, “que de manera inmediata proceda a brindarle una respuesta a la señora (...), al derecho de petición radicado en la oficina de esa entidad, el 21 de junio de 2019”.

2. La amparada, por escrito presentado el 05 de junio pasado, promovió la apertura de incidente de desacato, comoquiera que la NUEVA EPS, representada por la doctora Yaneth Fabiola Carvajal Rolón, no ha dado respuesta al derecho de petición de fecha 21 de junio de 2019<sup>1</sup>.

3. Surtida la actuación correspondiente, el incidente fue resuelto el 1° de los cursantes imponiendo sanción a las doctoras Yaneth Fabiola Carvajal Rolón y Sandra Milena Vega Gómez, Directoras Zonal Norte de Santander y Regional Nororiente, ambas de NUEVA EPS, con arresto de un (1) día y multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente<sup>2</sup>.

### III. DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA<sup>3</sup>

El Juzgado Penal del Circuito de esta ciudad para arribar a la decisión ya señalada, así razonó:

“(…). En el caso de marras, conforme a lo expuesto por la accionante, se infiere que hasta este momento no se ha dado respuesta de fondo a dicho derecho de petición, habiendo trasegado ya seis meses desde que se le impartió a la doctora CARVAJAL ROLÓN, la referida orden de tutela, siendo de contera palmario el incumplimiento de lo dispuesto en sede constitucional en favor de la accionante LEONOR FLOREZ DE ROJAS, (…)”.

Y en ese medida, con base en la sentencia de la Corte Constitucional T-226 de 2016, atendida la manifestación de la incidentista, encontró demostrada la responsabilidad subjetiva en la doctora Yaneth Fabiola Carvajal Rolón, Directora Zonal para Norte de Santander de NUEVA EPS, comoquiera que “se vislumbra la renuencia y apatía” de la citada funcionaria “en gestionar el acatamiento de dicha orden judicial, (...), teniendo en cuenta que se le ha dado un término más que prudencial (...)”, sin adelantar labor alguna que condujera al cumplimiento de la sentencia de tutela.

Y en cuanto a la responsabilidad de la superior jerárquica de la funcionaria incumplida, encontró que al no desplegar actuación alguna tendiente al cumplimiento de lo ordenado

---

<sup>1</sup> Folios 1-2 c. incidente

<sup>2</sup> Folio 25 y reverso ídem

<sup>3</sup> Folios 40 y reverso

en el fallo de tutela, "siendo palmaria su indiferencia para que se materialice lo dispuesto en favor de la señora FLOREZ DE ROJAS (...)", procedía la imposición de iguales sanciones; esto es, un (1) día de arresto y un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia de la Sala

El inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 otorga competencia a la Sala para revisar la sanción impuesta dentro del incidente de desacato propuesto.

##### 2. Cuestión previa

El inciso 2° del artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 199, preceptúa que las sanciones impuestas por el juez de tutela mediante el trámite incidental de desacato, serán consultadas ante el superior jerárquico, quien dispone de tres días para resolver si la sanción impuesta debe revocarse o, en su defecto, decida si debe ser confirmada.

Por tal razón, el objeto del presente estudio no consiste en retrotraer las actuaciones surtidas en el trámite de tutela al punto de realizar un nuevo pronunciamiento sobre la procedencia de la acción, sino que la finalidad del procedimiento incidental de desacato y el grado jurisdiccional de consulta que se surte en caso de sanción, se contrae a la verificación de un incumplimiento total o parcial de una orden de tutela y analizar si la sanción impuesta es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la ley y asegurar que la sanción es adecuada dadas las circunstancias específicas del caso, en aras de prohijar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que se encuentre que no se ha incurrido en incumplimiento es improcedente la sanción por desacato.

##### 3. Doctrina constitucional sobre el incidente de desacato

La Corte Constitucional en sentencia C-367 de 11 de junio de 2014<sup>4</sup>, recordó su doctrina sobre la naturaleza del incidente de desacato, efectuando las siguientes precisiones:<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>5</sup> Sentencia T-652 de 2010

“(…) (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>6</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>7</sup>, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado<sup>8</sup>; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta<sup>9</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>10</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>11</sup>, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento<sup>12</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 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<sup>13</sup>; (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)”<sup>14</sup>. 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”<sup>15</sup>. (resalta el Despacho)

En la citada sentencia, se estableció que:

“El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y

<sup>6</sup> Ver entre otras, la Sentencia T-459 de 2003

<sup>7</sup> Sentencias T-368 de 2005 y T-1113 de 2005

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> Sobre las facultades del juez de primera instancia, del juez del desacato y del juez de consulta para introducir cambios accidentales a la orden original, Cfr. La sentencia T-086 de 2003

<sup>10</sup> Sentencia T-1113 de 2005

<sup>11</sup> Sentencias T-459 de 2003, T-368 de 2005 y T-1113 de 2005

<sup>12</sup> Sentencia T-343 de 1998

<sup>13</sup> Sentencias C-243 de 1996 y C-092 de 1997

<sup>14</sup> Sentencia T-553 de 2002

<sup>15</sup> Sentencia T-1113 de 2005

objetivo de la orden de protección de los derechos amparados<sup>16</sup>. Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliera dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliera el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez “ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”<sup>17</sup>.

De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo”<sup>18</sup>. (resalta el Despacho)

#### 4. Caso concreto

En el caso que convoca la atención de la Sala, el trámite incidental se inició, previo el requerimiento a la incidentada para que informara sobre el acatamiento de la sentencia de tutela que amparó los derechos fundamentales de petición y acceso a la administración de justicia de la señora Leonor Flórez de Rojas, como a su superior para que demandara de su subordinada el cumplimiento del fallo<sup>19</sup>, que no alcanzó dicho objetivo, comoquiera que aun cuando se atendió por parte de la apoderada especial de la Nueva EPS S.A. el respectivo exhorto, se limitó a informar que la entidad que representa: “ESTÁ REALIZANDO LA VERIFICACIÓN Y GESTIÓN REFERENTE AL PETITUM DEL ACCIONANTE EN CUANTO A LA RESPUESTA DEL DERECHO DE PETICIÓN REFERIDO, SEÑOR JUEZ SOLICITO SE CONCEDA TRES (03) DÍAS HÁBILES PARA

---

<sup>16</sup> Sentencia T-123 de 2010

<sup>17</sup> “En el artículo 27 se prevé las reglas relativas al cumplimiento del fallo, a saber: (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) si no lo hiciera en las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra quien no lo cumplió; (iii) si transcurren otras cuarenta y ocho horas, el juez “ordenara 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”; (iv) el juez “podrá sancionar por desacato al responsable y a su superior hasta que se cumpla la sentencia”, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario; (v) mientras el fallo se cumple, valga decir, mientras “esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” el juez mantendrá su competencia.

<sup>18</sup> Sentencia T-171 de 2009

<sup>19</sup> Folio 7 c. incidente

TRAMITAR EL PETITUM DEL MISMO”, además de señalar que la doctora Yaneth Fabiola Carvajal Rolón, Gerente Zonal de Norte de Santander cuenta con poder amplio y suficiente para representar a la NUEVA EPS judicial y extrajudicialmente<sup>20</sup>.

Mediante proveído del 17 de junio pasado, el Juzgado cognoscente al observar “una clara indiferencia de los responsables por dar cumplimiento a la orden de tutela”, pues ha transcurrido un término superior a 6 meses sin adelantar las gestiones pertinentes para dar respuesta de fondo a lo peticionado por la accionante, aperturó el trámite incidental solicitado, mediante el cual se confirió tanto a la incidentada como a su superior jerárquica dos días contados a partir de la notificación de dicha providencia, para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción<sup>21</sup>, lapso durante el cual guardaron silencio.

Como lo ha puntualizado el máximo Tribunal Constitucional el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden de tutela impartida y, de ser así, tiene que determinar si el mismo fue total o parcial, identificando las razones por las cuales se produjo, con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió responsabilidad subjetiva de la persona obligada. Finalmente, si la encontrare probada deberá imponer la sanción adecuada, proporcionada y razonable en relación con los hechos.

En tal virtud, en esta sede se demandó de la incidentadas, doctoras Yaneth Fabiola Carvajal Rolón y Sandra Milena Vega Gómez, Directora Zonal de Norte de Santander y Directora Regional Nororiental, respectivamente, ambas de la NUEVA EPS, información sobre el cumplimiento de la sentencia de tutela emitida por el Juzgado Penal del Circuito de esta competencia el 23 de enero de 2020<sup>22</sup>, sin manifestación alguna, no obstante encontrarse suficientemente informadas<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Folios 12-13 c. incidente

<sup>21</sup> Folios 14-15 ídem

<sup>22</sup> Julio 07 de 2020

<sup>23</sup> Oficio TSDJP-S-839 del 07 de julio de 2020 dirigido a la doctora YANETH FABIOLA CARVAJAL ROLÓN, Directora Zonal de Norte de Santander NUEVA EPS, enviado al correo electrónico [secretaria.general@nuevaeps.com.co](mailto:secretaria.general@nuevaeps.com.co), mensaje leído el 08 siguiente.//Oficio TSDJP-S-840 del 07 de julio de 2020 dirigido a la doctora SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, Directora Regional Nororiental NUEVA EPS, enviado al correo electrónico [tonnyg.riatiga@nuevaeps.com.co](mailto:tonnyg.riatiga@nuevaeps.com.co) recibido el 08 de julio actual.

Atendiendo lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-034 del 03 de mayo de 2018<sup>24</sup>, donde se puntualiza como imperativo que la autoridad judicial al momento de resolver un incidente de desacato debe considerar la concurrencia de factores objetivos y/o subjetivos con el fin de valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario, debe decirse que la entidad en cabeza de las incidentadas no han desplegado actividad alguna tendiente a atender lo ordenado en el fallo de tutela del 23 de enero actual, esto es, dar respuesta al derecho de petición que elevara la señora Leonor Flórez de Rojas el 21 de junio de 2019; confluendo este actuar en la inexistencia de causal alguna exonerativa de responsabilidad, perviviendo la afectación del citado derecho.

Vistas así las cosas, para el Tribunal es claro que el comportamiento desplegado por las doctoras Yaneth Fabiola Carvajal Rolón y Sandra Milena Vega Gómez, Directora Zonal de Norte de Santander y Directora Regional Nororiental, respectivamente, ambas de la NUEVA EPS, debidamente notificadas, quienes no han acatado la orden dada en la sentencia fechada 23 de enero del presente año, en cuanto se amparó el derecho de petición en favor de la señor Leonor Flórez de Rojas, indica el no asistirles el ánimo de cumplir cabalmente el citado fallo.

En ese orden de ideas, imperioso resulta colegir que en el presente evento se configura el desacato, pues las incidentadas se han rebelado al cumplimiento de la sentencia de tutela, comoquiera que su actuar demuestra que este trámite no les ha merecido pronunciamiento alguno; motivo por el cual la decisión proferida el 1° de julio actual por

---

<sup>24</sup> “Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como: (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento. Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como: (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela”.

<sup>24</sup> Sentencia T-252- de 2017 “En conclusión, las autoridades y el juez constitucional deben obrar con especial diligencia cuando se trate de adultos mayores, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, de forma que se materialice la intención del Constituyente y se garantice el goce de los derechos constitucionales. Corresponde a ellas detener la reproducción de prácticas cotidianas que producen opresión, haciendo especial control a los comportamientos institucionales que puedan traer consigo consecuencias colectivas a un grupo especialmente protegido, como los adultos mayores. (...)”.

el Juzgado Penal del Circuito de esta ciudad será objeto de confirmación, introduciéndose la siguiente modificación:

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”, se hace necesaria la mutación de la sanción de arresto en multa en virtud de la coyuntura sanitaria y las medidas profilácticas anejas, tal como lo ha adocinado la Corte Suprema de Justicia en reciente pronunciamiento jurisprudencial<sup>25</sup>. Así, la sanción a que quedan sometidas las incidentadas es a multa de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

## V. DECISION

En armonía con lo expuesto, la SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA,

### R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión consultada, proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Pamplona el día primero de julio de dos mil veinte, por la cual sancionó a las doctoras YANETH FABIOLA CARVAJAL ROLÓN y SANDRA MILENA VEGA GÓMEZ, Directora Zonal de Norte de Santander y Directora Regional Nororiente, respectivamente, ambas de la NUEVA EPS, MODIFICÁNDOLA en cuanto a que la sanción se remite exclusivamente, para cada una de las citadas, a MULTA de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

---

<sup>25</sup> “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 No. E - 11001-02-03-000-2020-00014-00 de 29 de abril de 2020.

SEGUNDO: DEVOLVER la actuación surtida al Juzgado de origen para que forme parte del respectivo expediente.

TERCERO: COMUNICAR lo resuelto a los interesados en la forma prevista por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO