

## JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO

Manizales, veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO	ACCION DE TUTELA
ACCIONANTE	CARLOS EDUARDO MARTÍNEZ HENAO
ACCIONADO	COOMEVA EPS COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTIAS
VINCULADA	COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR S.A.
RADICADO	1700140003008-2021-00131-03
<b>MOTIVO</b>	<b>Consulta sanción</b>

Procede el Juzgado a resolver el grado de consulta frente a la decisión sancionatoria proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Manizales, dentro del incidente de desacato que por incumplimiento de sentencia emitida en la Acción de tutela de la referencia.

### ANTECEDENTES

El Juzgado Octavo Civil Municipal profirió fallo en la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Eduardo Martínez Henao contra COOMEVA EPS, COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTIAS con vinculación de la COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR S.A. ordenando:

*“...**SEGUNDO: ORDENAR a COOMEVA EPS a través de su Representante Legal a nivel nacional y regional o quienes hagan sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, reconozca y cancele al señor **CARLOS EDUARDO MARTÍNEZ HENAO**, las siguientes incapacidades médicas:***

No.	Fecha de Inicio	Fecha Final	Días
12861719	10-10-2020	08-11-2020	30
12864841	27-11-2020	11-12-2020	15
12905391	12-12-2020	21-12-2020	10

**TERCERO: ORDENAR a COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS** a través de su Representante Legal a nivel nacional y regional o quienes hagan sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, reconozca y cancele al señor **CARLOS EDUARDO MARTÍNEZ HENAO**, la siguiente incapacidad médica

No.	Fecha de Inicio	Fecha Final	Días
12905391	22-12-2020	10-01-2021	20

**CUARTO: DESVINCULAR a la COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR S.A** de la presente acción constitucional por lo dicho en la parte motiva.

**QUINTO: NEGAR** la petición elevada por el interesado encaminada a ordenar a las accionadas realizar el pago de las incapacidades generadas con posterioridad, por lo dicho en la parte motiva...”.

El fallo fue impugnado y correspondió a este despacho profiriéndose fallo de segunda instancia en abril 29 de 2021, disponiendo:

“...Por lo anteriormente discurrido, el **JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES, CALDAS**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley, **CONFIRMA** los numerales primero, sexto, séptimo y octavo.

**ADICIONAR** el numeral **PRIMERO** en el sentido que **COOMEVA EPS** deberá reconocer y cancelar al señor **CARLOS EDUARDO MARTÍNEZ**

*HENAO además las incapacidades que se hayan generado hasta el 13 de enero de 2021.*

***REVOCAR*** el numeral ***TERCERO*** y ***QUINTO***, en su lugar se dispone que COLFONDOS S.A. deberá reconocer y cancelar las incapacidades que se generen a partir del día 14 de enero de 2021 y hasta el día 540, siempre y cuando se reúnan los requisitos para ello....”

El accionante a través de su apoderado y antes de resolverse por este despacho la impugnación del fallo de primera instancia manifestó que la EPS no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de primera instancia.

El Juzgado de conocimiento, dispuso iniciar la actuación mediante auto del 21 de abril de 2021, procediendo con el requerimiento previo de que trata el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a la directora de la Oficina de Manizales cargo ejercido por la Dra. Martha Cecilia Gálvez Marín instándola para que cumpliera el fallo y al Dr. Germán Augusto Gámez Uribe en su condición de Representante Legal para Efectos Judiciales y Gerente Regional Suroccidente para que cumpliera o hiciera cumplir la orden impartida en el fallo de marzo 16 de 2021 e iniciara las investigaciones contra los funcionarios competentes.

Comeva manifestó que había liquidado las incapacidades del 10/10/2020 al 08/11/2020; 27/11/2020 al 11/12/2020 y del 12/12/2020 al 10/01/2021, las que se remitieron al área de tesorería para “programación pendiente realizar transferencia electrónica”, lo que motivo la apertura al incidente de desacato y se decretaron pruebas por proveído del 27 de abril de 2021.

La entidad manifestando que hasta el último reporte obtenido por el área

de tesorería se encuentra “*pendiente realizar transferencia*” y que la EPS “*está demostrando la voluntad para el acatamiento al fallo de tutela; es solo que, se requiere adelantar un trámite administrativo,...*” continuando incumpliendo la orden lo que motivo que la funcionaria de primera instancia a través del auto de mayo 7 de 2021 declarará que la Dra. Martha Cecilia Gálvez Marín como Directora de la Oficina de Manizales y el Dr. Germán Augusto Gámez Uribe en su condición de Gerente Regional Suroccidente -Eje Cafetero incurrieron en desacato e impuso sanción pecuniaria y de arresto a cada uno de ellos.

### **CONSIDERACIONES**

Establece el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991: “... *La persona que no cumpliera la orden de un Juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiera señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicios 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...”.-*

El trámite incidental de desacato enunciado en la preceptiva legal en cita, corresponde a las facultades sancionatorias que tiene el juez de la causa para hacer cumplir la providencia judicial por la cual resolvió la acción constitucional. En rigor con la jurisprudencia constitucional, el Decreto 2591 de 1991 faculta a los jueces de tutela para actuar en defensa del ordenamiento constitucional de los derechos fundamentales, más allá de las sentencias de amparo, para lo cual les confiere potestad disciplinaria, con independencia de la responsabilidad civil o penal que del desconocimiento de sus fallos pueda surgir y de las medidas que para el cumplimiento de sus órdenes puedan adoptar.

De este modo y como se ha manifestado en jurisprudencia reiteradamente, el juicio de responsabilidad por el presunto incumplimiento de los ordenamientos constitucionales de naturaleza tutelar conlleva un doble análisis, por un lado de carácter objetivo en el cual el estudio se circunscribe al cumplimiento o no de la orden impartida; y por otro lado de carácter subjetivo en el cual el enjuiciamiento sancionatorio si a ello hubiere lugar, exige por parte del juzgador una valoración del comportamiento desarrollado por el funcionario intimado y obligado a cumplir, siendo menester analizar si el conminado a acatar la orden se encuentra en alguna circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta para conducir su proceder según se dispuso en el fallo de tutela. Acorde con lo precedente, no habrá lugar a imponer las sanciones derivadas del incumplimiento, pese a verificarse éste, cuando se demuestre que el obligado se encuentra en alguna de las circunstancias anteriormente expuestas.

En el asunto a estudio no existe duda alguna que se presenta un incumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela de primera instancia del 16 de marzo de 2021, donde se dispuso que debía la entidad reconocer y cancelar las incapacidades médicas del 10/10/2020 al 8/11/2020; 27/11/2020 al 11/12/2020 y del 12/12/2020 al 21/12/2020, procediendo a liquidar las incapacidades del 10/10/2020 al 08/11/2020; 27/11/2020 al 11/12/2020 y del 12/12/2020 al 10/01/2021 ésta última como fue ordenado en la segunda instancia; sin embargo, al estar pendiente la transferencia de los dineros reconocidos no conlleva a la superación de la vulneración a los derechos del señor Carlos Eduardo Martínez Henao sin que sea admisible que solo está pendiente de “*adelantar un trámite administrativo*”, pues se itera, la orden impartida va encaminada no solo a que se reconociera sino también a que se cancelaran, por lo que solo la entidad ha realizado la primera etapa del mandato impartido.

Desde esa perspectiva y revisada la actuación remitida por el despacho de conocimiento las sanciones impuestas fueron aplicadas de acuerdo con las determinaciones legales y jurisprudenciales; sin embargo, considera este funcionario que a los sancionados, Dr. Germán Augusto Gámez Uribe en su condición de Gerente Regional Suroccidente -Eje Cafetero y como Representante Legal para Efectos Judiciales y a la Dra. Martha Cecilia Gálvez Marín como Directora de la Oficina de Manizales, también se les debe aplicar la suspensión dispuesta en la sentencia T-315 de 2020, en razón a que una de las razones para tomar la alta corporación esa determinación fue el problema estructural que atraviesa la EPS COOMEVA, por lo que imposibilita el cumplimiento de la orden aquí impuesta por parte de los sancionados.

La Corte Constitucional en la sentencia T-315 de 2020 tuvo entre otras las siguientes consideraciones:

*“8.1.11. Así las cosas, la Corte encuentra que si bien el problema estructural que existe en Coomeva E.P.S. se traduce en una afectación cierta del derecho a la salud de sus usuarios, y, complementariamente, de otros derechos fundamentales, y que las autoridades públicas están en la obligación de agotar los instrumentos a su alcance para resolver esa situación, también es cierto que esta misma problemática ha derivado en una afectación específica a los derechos fundamentales de la accionante, ya que las sanciones de arresto que se le han impuesto en forma sucesiva, en su calidad de gerente general, han sido consecuencia de unas omisiones institucionales que no estaba en posibilidad de impedir en los casos concretos, sin perjuicio de la responsabilidad que le atañe en la adopción de mecanismos administrativos y de gestión orientados a superar la crisis operativa y financiera de la E.P.S. En efecto, la Corte constata que:*

*1. Existe en Coomeva E.P.S. 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.*

*2. La 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. Las estadísticas de las entidades nacionales de vigilancia y control muestran avances en ese camino por parte de la E.P.S.*

*3. A pesar de lo anterior, el número de tutelas que se promueven contra la E.P.S. sigue siendo masivo y, en muchos casos, conlleva la imposición de sanciones en contra de su representante legal por el desacato a las órdenes dictadas en dichos fallos.*

*“...8.1.13. En este orden de ideas, comoquiera que se trata de un problema estructural, salvo lo que pueda establecerse en cada caso concreto, no puede concluirse de manera general que la sola omisión de respuesta en los incidentes de desacato resulte imputable a la Representante Legal de Coomeva E.P.S. En tal virtud, tal y como se definió en la Sentencia T-1234 de 2008, en el presente caso se habrán de alterar las reglas que gobiernan el trámite de los incidentes de desacato, por cuanto no cabe “aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos”. En otras palabras, por las anteriores circunstancias que se han anotado sobre la situación de crisis que atraviesa Coomeva E.P.S. se inaplicará “la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción”.*

*“...8.1.16. Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en la Sentencia SU-034 de 2018<sup>[123]</sup> que estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración*

*si concurren factores objetivos<sup>[124]</sup> y/o subjetivos<sup>[125]</sup> determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario<sup>[126]</sup>, se dispondrá que los jueces constitucionales que, en el futuro, deban resolver incidentes de desacato que se promuevan en el marco de acciones de tutela interpuestas en contra de Coomeva E.P.S., 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<sup>[127]</sup>....”.*

Se itera, si COOMEVA EPS presenta un problema estructural de tipo operativo y financiero entonces el Dr. Germán Augusto Gámez Uribe en su condición de Gerente Regional Suroccidente -Eje Cafetero y la Dra. Martha Cecilia Gálvez Marín como Directora de la Oficina de Manizales, se encuentran imposibilitados para cumplir con las ordenes proferidas en los fallos, por lo que se debe de suspender las sanciones impuestas hasta el vencimiento del término que dispuso la Corte Constitucional en la citada providencia, eso sí, requiriendo a la Gerente General para que incluya este trámite incidental de desacato en el plan de acción ordenado en el numeral cuarto de la parte resolutive de la citada sentencia que dice:

**“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:

1. La identificación detallada de los incidentes de desacato promovidos por incumplimiento a fallos de tutela por parte de Coomeva E.P.S. y el estado actual del trámite dado a los mismos.

*2. Una relación de medidas concretas orientadas a superar, gradualmente, durante el periodo de suspensión otorgado en el presente fallo, el cumplimiento de las órdenes de tutela dictadas en contra de Coomeva E.P.S. En este punto deberá priorizarse el cumplimiento de aquellos servicios de salud requeridos con necesidad por pacientes en grave e inminente riesgo, así como los servicios que sean requeridos para la atención de sujetos de especial protección constitucional.*

*3. Una propuesta para solucionar la grave situación que le impide a Coomeva E.P.S. acatar el cumplimiento de las órdenes proferidas en fallos de tutela, a fin de evidenciar el manejo que se le dará a la problemática una vez finalice el periodo de suspensión otorgado en el presente fallo....”*

Por lo tanto, se confirmará la decisión sancionatoria tomada por la funcionaria, sanciones que se suspenderán hasta cuando se cumpla el año que previo la providencia antes citada, requiriendo a la EPS COOMEVA para que incluya las ordenes emitidas en los fallos de tutela en la relación para su cumplimiento conforme a lo dispuesto en el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de tutela 375 de 2020.

En virtud de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES, CALDAS**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución.

#### **RESUELVE:**

**Primero: CONFIRMAR** las sanciones impuestas por la Juez Octava Civil Municipal de esta ciudad, mediante auto del 7 de mayo de 2021 proferido en este trámite incidental seguido a continuación de la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Eduardo Martínez Henao contra

COOMEVA EPS, COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTIAS con vinculación de la COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR S.A.

**Segundo: SUSPENDER** el cumplimiento de las sanciones impuestas a los funcionarios Dr. Germán Augusto Gámez Uribe en su condición de Gerente Regional Suroccidente -Eje Cafetero y la Dra. Martha Cecilia Gálvez Marín como Directora de la Oficina de Manizales hasta el vencimiento del término dispuesto en la sentencia T-375 de 2020.

**Tercero: REQUERIR** a COOMEVA EPS para que incluya las ordenes emitidas en los fallos en la relación que deben presentar en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de tutela 375 de 2020.

**Cuarto :** Comuníquese esta determinación a las partes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO ZULUAGA GIRALDO  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**GUILLERMO ZULUAGA GIRALDO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 006 CIVIL DEL CIRCUITO MANIZALES**

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:

**465202dc1b2143f7003aac36a923e8bba6123f32a46c3951065611327**

**6adde6d**

Documento generado en 24/05/2021 08:34:10 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**