



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE POPAYÁN**  
**Código 190013103001**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 424**  
**Octubre veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)**

**Asunto: CONSULTA SANCIÓN POR DESACATO FALLO DE TUTELA**  
**Accionante: DELVY YANETH SÁNCHEZ PINZÓN**  
**Accionada: NUEVA EPS**

**Rad.: 190014003004201400218-07**

**1. ASUNTO A TRATAR:**

El Despacho procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la sanción impuesta por el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán, mediante auto interlocutorio dictado el veintiuno de octubre de 2020, dentro del incidente de desacato presentado por la señora Delvy Yaneth Sánchez Pinzón, contra el doctor Arbey Andrés Varela Ramírez, quien funge como Gerente Zonal de la Nueva EPS.

**2. ANTECEDENTES:**

El referido Despacho Judicial, mediante fallo de tutela del veintiuno de marzo de 2014, salvaguardó el derecho fundamental a la salud de la accionante, ordenándole en consecuencia a la entonces accionada **Saludcoop EPS**, realizar en el término allí señalado, las gestiones pertinentes para materializarle el servicio de salud en ese momento requerido, de manejo y valoración con el galeno Bernardo Aguilera, así como prestarle la atención médico integral que requiriera para atender los diagnósticos de síndrome doloroso crónico, pinzamiento femoacetabular, fibromialgia, coccigonidea, lumbalgia mecánica y trastorno depresivo.

Igualmente, le ordenó garantizar el transporte para la paciente y su acompañante, en caso de que el servicio de salud vaya a ser prestado en una ciudad diferente a Popayán.

Esta determinación al ser impugnada se adicionó por este Juzgado en el sentido de disponer que la accionada EPS debía igualmente autorizar el alojamiento y manutención de la actora y un acompañante, siempre que los servicios médicos prescritos se deban practicar en una IPS diferente a su domicilio.

### 3. EL INCIDENTE DE DESACATO:

Con base en dichos fallos de tutela, la accionante inicia ahora incidente de desacato en contra de **Nueva EPS**, por ser esta la entidad a la que se encuentra hoy en día afiliada por haberse trasladado voluntariamente, luego de haberlo estado a la **EPS Medimás**, entidad ésta receptora de la población de afiliados de **Cafesalud EPS**, quien a su vez fue la destinataria de los provenientes de la liquidada **Saludcoop EPS**, por el presunto incumplimiento de las órdenes contenidas en la ameritada providencia tutelar, en especial, lo referente a las citas médicas y controles con los médicos Bernardo Aguilera, Bernardo Pérez y los especialistas en medicina del dolor, psiquiatría, reumatología y toxicología, además de los exámenes, terapias, medicamentos e insumos solicitados, así como el cubrimiento de los gastos de transporte para la actora y su acompañante y todo lo demás que requiera para tratar sus patologías diagnosticadas.

Mediante proveído fechado el cinco de octubre de 2020, el *a quo* procedió a ordenar la notificación del fallo de tutela a los doctores José Fernando Cardona Uribe y Silvia Patricia Londoño, quienes se desempeñan como Gerente General y Gerente de la Regional Sur Occidente de la **Nueva EPS**, respectivamente, así como al doctor Arbey Andrés Varela Ramírez, Gerente Zonal de la incidentada EPS, en Popayán, otorgándoles un día para que éste último diera cumplimiento a la sentencia de tutela, justificara su

negligencia, y en todo caso aportara y/o solicitara pruebas; y los dos primeros procedieran a aperturar el correspondiente proceso disciplinario a su subordinado en razón de su negligencia. Por lo anterior, se libraron los oficios obrantes a folios 55 al 57, los cuales fueron debidamente notificados mediante correo electrónico, y junto con ellos les hizo entrega de copia del aludido fallo de tutela y del escrito de solicitud de incidente de desacato con sus anexos.

En la contestación allegada por la apoderada de la incidentada **Nueva EPS** argumentó que su defendida no estaba obligada al cumplimiento del mencionado fallo de tutela, toda vez que el mismo estaba dirigido contra otra entidad administradora de salud, de la cual la incidentante se trasladó de manera voluntaria y, de contera, no se habían configurado los elementos objetivo y subjetivo dentro del incidente de desacato.

El Juzgado de conocimiento, mediante auto interlocutorio del ocho de octubre del presente año, dispuso la apertura formal del trámite incidental por desacato en contra del Gerente Zonal Popayán de la Nueva EPS, doctor Arbey Andrés Varela Ramírez, corriéndole el respectivo traslado por el término perentorio de tres (03) días, para que ejercieran su defensa y aportaran y/o solicitaran las pruebas que pretendieran hacer valer dentro del incidente. Mediante oficio N° 02750, se notificó la decisión anterior por medio de correo electrónico al incidentado, adjuntando el respectivo traslado.

La incidentada administradora de salud se pronunció en dos ocasiones más en similares términos a los ya esgrimidos en anterior oportunidad, adicionando que le fue programada cita con toxicología y psiquiatría en la ciudad de Cali, así como consulta con especialista en dolor y cuidados paliativos.

Posteriormente, el Juez de primer grado procedió a decretar pruebas, teniendo como tales las aportadas por las partes.

#### 4. LA SANCIÓN IMPUESTA:

El *a quo*, mediante auto interlocutorio fechado el veintiuno de octubre de la presente anualidad, resolvió declarar que el doctor Arbey Andrés Varela Ramírez, Gerente Zonal de la incidentada **Nueva EPS** en Popayán, incurrió en desacato de lo ordenado en la referida sentencia de tutela, imponiéndole como sanción dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes y dos (02) días de arresto.

#### 5. CONSIDERACIONES:

**COMPETENCIA.** Sea lo primero anotar que al Despacho le asiste competencia funcional para revisar, en grado jurisdiccional de consulta, las sanciones impuestas por el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán, en providencia del veintiuno de octubre de 2020, en atención a lo dispuesto en el inciso 2º, del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por ser superior jerárquico del Juzgado que impuso la sanción consultada.

**PROBLEMA JURÍDICO.** Al Despacho le corresponde establecer si el doctor Arbey Andrés Varela Ramírez, en su calidad de Gerente Zonal de la incidentada **Nueva EPS** en la ciudad de Popayán, incurrió en desacato de las órdenes judiciales contenidas en la sentencia de tutela adiada el veintiuno de mayo de 2014, adicionada en segunda instancia.

**CONSIDERACIONES GENERALES.** Frente al asunto que nos ocupa es indiscutible que el Juez de Primer grado que concedió la tutela, en aras de la efectiva protección de los derechos constitucionales fundamentales que halló vulnerados, mantiene su competencia *«hasta que esté completamente restablecido el Derecho o eliminadas las causas de la amenaza»*; estando facultado también para *«sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumpla su sentencia»*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Lo primero atañe al cumplimiento del fallo en

los términos prescritos y lo segundo al Incidente de Desacato que de conformidad con el artículo 52 debe adelantarse para imponer la sanción por incumplimiento. Son dos instrumentos jurídicos diferentes que se correlacionan cuando «*como corolario del incumplimiento puede surgir el incidente de desacato*», o simplemente, pueden adelantarse paralelamente.

Al respecto, resulta pertinente anotar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-367 de 2014, señaló las diferencias entre el trámite de cumplimiento de un fallo de tutela y el trámite incidental por desacato, en los siguientes términos:

*«(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 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 (...).»*

*«(...) 4.3.4.8. 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 objetivo de la orden de protección de*

*los derechos amparados<sup>1</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>2</sup>.*

*"4.3.4.9. 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>3</sup>.*

De lo anterior se colige que la imposición de la sanción debe estar precedida de un trámite incidental que garantice la eficacia del derecho al debido proceso de la autoridad contra quien se ejerce, para ello la Corte Constitucional ha establecido subreglas que deben acatarse para que lo actuado sea válido y no se incurra en vías de hecho; por ende, el juez que conozca del desacato debe adelantar un procedimiento en el que se comunique al incumplido sobre la iniciación del incidente de desacato con el

---

<sup>1</sup> Sentencia T-123 de 2010

<sup>2</sup> Supra II, 4.3.3.1.5.

<sup>3</sup> Sentencia T-171 de 2009

fin de darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa; además, debe practicar las pruebas que le soliciten, al igual que aquellas que considere conducentes y pertinentes para adoptar la decisión; asimismo, debe disponer que se notifique la providencia que lo resuelva y, eventualmente, remitir el expediente ante el superior para que se surta el grado jurisdiccional de consulta.

Y si bien, de acuerdo con las directrices proferidas por el Tribunal Superior de Popayán en providencia del once de septiembre de 2014, la notificación personal de los autos dictados en el trámite incidental de desacato no es obligatoria, ello no significa que la misma no pueda surtir en aquellos eventos en los que sea factible, puesto que sigue siendo la forma de notificación por excelencia, pero, en todo caso, lo importante es que la providencia que dispone la iniciación del incidente y la que impone la sanción por desacato, sean comunicadas a la persona responsable del cumplimiento de la orden de tutela que dio origen al incidente de desacato.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia T-342 de 2011, sentó que «*la apertura del incidente de desacato no debe ser notificada personalmente al funcionario responsable del cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela*», puesto que «*esa exigencia iría en contra de la celeridad del cumplimiento de los fallos de la acción de tutela y la correspondiente protección inmediata de los derechos fundamentales*», postura que fue ratificada por la misma Corporación en Auto 236 de 2013, indicando que las providencias dictadas en el trámite incidental de desacato no requieren de notificación personal.

Por otra parte, al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad de quien en él incurra es subjetiva, lo que indica que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento, sino que para imponer la sanción se requiere comprobar la negligencia de la persona comprometida, en otras palabras, para declarar

el desacato de la autoridad responsable no basta con que se compruebe la omisión, sino que ésta debe ser atribuible al sancionado.

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que «el juez de tutela al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, **el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada - proporcionada y razonable — a los hechos.** (...) En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo»<sup>4</sup>.

Frente a la decisión adoptada en el trámite incidental, la doctrina<sup>5</sup> ha indicado que no es susceptible de ser apelada; sin embargo, frente a la determinación sancionatoria, opera automáticamente, el grado jurisdiccional de consulta ante el Superior Jerárquico, en efecto suspensivo. A su vez, la Corte Constitucional, en sentencia C-243 de 1996, concluyó que el incidente de desacato se rige por las normas especiales del Decreto 2591 de 1991, y, por lo tanto, en caso de que la decisión sea desfavorable al accionante, no le corresponde agotar ningún recurso, pues dicho precepto no lo prevé.

---

<sup>4</sup> Sentencia T 123 de 2010

<sup>5</sup> Botero, Catalina. "La Acción de Tutela en el Ordenamiento Constitucional Colombiano". Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Pág. 152.

Además, la doctrina autorizada ha señalado que *«En los casos en los que el juez de consulta concluya que no ha existido un incumplimiento, revocará la sanción por desacato. Cuando estime en cambio que si hubo incumplimiento pero que la sanción impuesta no es la correcta, puede modificarla. Adicionalmente, en sede de consulta puede modificar los aspectos accidentales de la orden de tutela originalmente proferida, siempre y cuando haya conocido de la tutela en segunda instancia. Pero sí el juez que resuelve la consulta no tuvo competencia sobre el caso examinado en la acción de tutela, carece de competencia para realizar modificaciones, y en consecuencia debe informar al juez de instancia para que sea éste quien tome las medidas adecuadas.*

*"En el caso en el que la decisión sea favorable al obligado y el juez concluye que no hay lugar a sanción porque la orden se cumplió o porque no existe responsabilidad subjetiva, la actuación termina porque ante tal decisión no procede la consulta. Los incidentes de desacato, a diferencia de las decisiones de tutela, no deben ser enviados a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Sin embargo, contra ellos procede la acción de tutela»<sup>6</sup>.*

Según la Jurisprudencia Constitucional<sup>7</sup>, el juez que decide la consulta del incidente de desacato debe *«Verificar si hubo un incumplimiento de las órdenes proferidas y sí éste fue total o parcial. Si concluye que existió incumplimiento, debe (i) valorar las causas de ello para asegurar el cumplimiento de lo ordenado y (ii) analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es razonable, adecuada y proporcionada. Esto último implica verificar que no se haya violado la Constitución ni la Ley y asegurarse que la sanción es adecuada para alcanzar la finalidad de la acción de tutela y del incidente de desacato, es decir, la efectiva protección del derecho».*

## **6. CASO CONCRETO:**

En el asunto que ocupa la atención se tiene que, en sentencia del

---

<sup>6</sup> Ob. Cit. Pág. 154

<sup>7</sup> Sentencia T-086 de 2003.

veintiuno de mayo de 2014, el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán, amparó el invocado derecho fundamental a la salud, en favor de la accionante, en consecuencia, le ordenó a **Saludcoop EPS**, actualmente **Medimás EPS en liquidación**, a través de sus directivos, garantizar los servicios médicos prescritos por el galeno encargado de su caso para tratar los diagnósticos de síndrome doloroso crónico, pinzamiento femoacetabular, fibromialgia, coccigonidea, lumbalgia mecánica y trastorno depresivo.

Para resolver el problema jurídico, el Despacho considera que el sancionado funcionario no incurrió en desacato a las órdenes judiciales contenidas en el citado fallo de tutela, toda vez que dicha decisión judicial no le es **oponible** a la aquí incidentada **Nueva EPS**, ya que la entidad responsable de su cumplimiento era **Medimás EPS**, por ser la administradora de salud **receptora** de los afiliados a **Saludcoop EPS**.

Para sustentar lo anterior, debe tenerse en cuenta no sólo lo confesado por la misma accionante en su escrito de solicitud de inicio de incidente de desacato referente a que por su propia decisión se trasladó de la **EPS Medimás** a la **Nueva EPS**, sino también la prueba que corrobora su nueva afiliación a la **Nueva EPS el 17 de julio del 2020**, acorde con el Formulario Único de Afiliación al SGSSS aportado con sus respuestas por dicha incidentada, razón por la cual no le es aplicable a ésta lo estipulado por los Decretos 780 de 2016 y 1424 de 2019, respecto de la obligación que tienen las EPS receptoras de los afiliados de las EPS que se retiren, liquiden y/o se les revoque su licencia de funcionamiento o certificación de afiliación, de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud incluidos, o no, en el PBS, que hubiesen sido autorizados por la EPS de procedencia y que se encuentren pendientes de materializar al momento del traslado, ya que dicha normatividad parte del supuesto que *«dichas entidades se retiren o liquiden voluntariamente, ocurra la revocatoria de la autorización de funcionamiento o de la certificación de habilitación, o sean sujeto de intervención forzosa administrativa para liquidar por parte de la*

*Superintendencia Nacional de Salud.»*, lo que en este caso no se presenta, **dado que fue la misma accionante quien voluntariamente adelantó su traslado**, o como bien lo arguye la incidentada **Nueva EPS** “...*NO se trata de una cesión de usuarios por retiro o liquidación voluntaria, revocatoria de la autorización de funcionamiento del régimen contributivo o intervención forzosa administrativa para liquidar una EPS, sino que la señora DELVY YANETH SÁNCHEZ solicitó de manera libre y voluntaria el traslado a nuestra entidad*”.

Sobre el punto la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha adoctrinado: «*Cuando se traslada a un usuario de una entidad encargada del servicio de salud a otra, en razón de la liquidación de aquella, y exista una orden previa para la prestación de servicios (POS o no POS), por ejemplo decretada por un juez de tutela, la E.P.S. receptora debe asumir la obligación impuesta y no puede justificar su negativa a suministrar el servicio, con base en el argumento de que al no haber sido parte en el proceso de tutela, tal imposición vulnera su derecho al debido proceso.*»

Por lo anterior, esta Oficina judicial no comparte la postura asumida por el *a quo*, respecto de adelantar el trámite incidental en esas condiciones, pues es claro que tanto la sentencia adiada el veintiuno de marzo de 2014 como la segunda instancia, que en el presente trámite incidental se pretenden hacer cumplir, no tienen efectos vinculantes frente a la **EPS receptora incidentada**, por lo que le correspondería a la accionante acudir nuevamente a la solicitud de amparo, esta vez en contra de su nueva afiliante **Nueva EPS**, en el evento de que ésta le esté negado la prestación de los servicios de salud que le hayan sido prescritos por los médicos de su red, a partir de la fecha de afiliación a la misma, para que sea el competente juez constitucional quien decida si le asiste o no el derecho a sus expuestas pretensiones, de tal manera que se le permita a dicha administradora de salud ejercer dentro de ese trámite tutelar su derecho de defensa, aportar o

---

<sup>8</sup> Sentencia T-681 de 2014

solicitar pruebas e impugnar, si así lo considera, la decisión que allí se dicte, todo conforme al debido proceso.

Bajo este entendido, se revocarán las sanciones impuestas, ante el evidente desconocimiento del debido proceso de la entidad incidentada, para que el juez de primer grado tome las medidas que estime pertinentes dentro del presente incidente de desacato, teniendo en cuenta lo aquí considerado, haciéndole énfasis en la necesidad de conmutar, en los incidentes de desacato de que conozca y que se imponga sanción de arresto, por una medida de orden patrimonial, mientras persista la contingencia por la pandemia del Covid - 19.

Por todo lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE POPAYÁN,**

#### **7. RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** las sanciones impuestas en la providencia de fecha veintiuno de octubre de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Popayán, por lo consignado en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al juez de primer grado que adopte las medidas que estime pertinentes dentro del presente incidente de desacato, teniendo en cuenta lo aquí considerado, haciéndole énfasis en la necesidad de conmutar, en los incidentes de desacato de que conozca y que imponga sanción de arresto, por una medida de orden patrimonial, mientras se persista la contingencia por la pandemia del Covid - 19.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** esta determinación a los interesados, personalmente, por oficio o por cualquier otro medio eficaz de comunicación, en la forma que dispone el artículo 30 del Decreto 2591/91.

**CUARTO: DEVUELVÁSE** la actuación al Juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones de rigor.

**CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAMES HERNANDO CORREA CLAVIJO**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 001 CIVIL DEL CIRCUITO POPAYAN**

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:

**426a175580cc5efd5b1aeba7bd0a0db14333b39da61afb1c81c  
67fd921a27f0b**

Documento generado en 24/10/2020 01:09:32 p.m.

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