

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado Ponente

STP4932-2021

Radicación n° 115771

Acta No. 087

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

ASUNTO

Resolver la impugnación elevada por Claudia Helena Díaz Lozano, respecto del fallo

proferido el 2 de febrero de 2021, por medio del cual el Tribunal Superior de Ibagué amparó los derechos fundamentales a la libertad y el debido proceso de aquella, en la acción de tutela presentada por dicha ciudadana, contra el Juzgado 11 Penal Municipal con Función de Control de Conocimiento de esa ciudad.

Al asunto fueron vinculadas las partes involucradas en el trámite incidental que se cuestiona.

1. LA DEMANDA

Los hechos que soportan la petición de amparo los compendió el Tribunal Superior de Ibagué en los siguientes términos:

«La accionante instaura el presente mecanismo constitucional por la presunta vulneración del derecho fundamental en cita, en razón a que fue sancionada por el Juzgado Once Penal Municipal de Ibagué, Tolima, en auto del 8 de julio de 2019 (sic), al interior del incidente de desacato radicado con el número 2019-00112, a las sanciones privativa de la libertad de siete (7) días de arresto y pecuniaria de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su calidad de representante legal de la otrora EPS SALUDVIDA, decisión que fue confirmada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito en auto del 29 de agosto de 2019, por lo que se ordenó su captura en procura de garantizar su cumplimiento.

En solicitudes elevadas el 20 de enero, 2 de junio y 6 de noviembre de 2020, solicitó reiteradamente la inaplicación de dichas sanciones dado que en virtud de la liquidación de la EPS SALUDVIDA, parte de sus afiliados fueron trasladados a partir del 31 de diciembre de 2019 a la EPS SANITAS, por lo que debido al proceso liquidatorio no tiene facultades legales para garantizar la prestación de los servicios de salud de su afiliada MARÍA ROCÍO GONZÁLEZ JIMÉNEZ, sin que a la fecha se hayan acogido sus pretensiones.

De allí que depreque se ordene a las autoridades judiciales en mención invalidar las acotadas sanciones debido a la imposibilidad material y jurídica en que se encontraba para ejecutar lo dispuesto en el fallo constitucional.

LA ACTUACIÓN Y RESPUESTA DE LOS ENTES VINCULADOS

Mediante providencia del pasado 17 de febrero, una vez concedida la medida provisional deprecada por la actora, se dispuso la vinculación de los Juzgados Once Penal Municipal y Quinto Penal del Circuito, ambos de Ibagué, Tolima, a quienes se les corrió traslado de la acción constitucional, empero, solo el último dentro del lapso concedido para ese efecto ejerció el derecho de contradicción en los siguientes términos:

* Conoció en grado jurisdiccional de consulta de las sanciones infligidas a la actora CLAUDIA HELENA DÍAZ LOZANO, en su calidad de Gerente de la hoy extinta EPS SALUDVIDA, dentro de la acción de tutela promovida por MARÍA ROCÍO GONZÁLEZ JIMÉNEZ, por parte del Juzgado Once Penal Municipal de esta capital, las cuales confirmó ante la ausencia de irregularidades que así lo ameritaran.

* El hecho que se haya dispuesto la intervención administrativa y consecuente liquidación de la entidad no suspendía las obligaciones que en materia de prestación de los servicios de salud estaba obligada a cumplir, incluso hasta el efectivo traslado de sus afiliados que sólo se gestó hasta el 1º de enero de 2020, cuando fueron trasladados a las distintas EPS receptoras todos ellos, lo cual implica que las obligaciones se mantuvieron vigentes por lo menos durante el año 2019, época en la cual se surtió el trámite incidental.»

2. FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Superior de Ibagué delimitó el problema jurídico a determinar si los Juzgados accionados que conocieron el incidente de desacato promovido en contra de la accionante 2019-00112, en el cual ésta fue sancionada, cercenaron sus derechos fundamentales. Ello, en la medida que, era la responsable de cumplir las órdenes impartidas en los fallos de tutela respecto de los servicios de salud de María Rocío González Jiménez, anteriores al incidente, antes de que fuera aquella trasladada a SANITAS EPS.

Aunado a que, debido a las deficiencias estructurales derivadas de la liquidación de SALUDVIDA EPS, Claudia Helena Díaz Lozano presentó tres solicitudes de inaplicación de la sanción -de 20 de enero, 2 de junio y 6 de noviembre de 2020-, por imposibilidad física y jurídica para cumplir el fallo de tutela y destacando las razones de hecho y de derecho para justificar el incumplimiento así como la necesidad de que se evaluara su responsabilidad

subjetiva, y, no obstante, esos requerimientos no fueron resueltos.

Para luego, referirse a los requisitos de procedibilidad generales y específicos de la acción de tutela contra providencias judiciales, así como contra un incidente de desacato (CC T271-2015), y concluir que sí se había vulnerado garantías de la actora, en la medida que no había obtenido respuesta a sus solicitudes de inaplicación.

En tal sentido, destacó primero, que el Juzgado 11 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué guardó silencio en el trámite de primera instancia, por lo que determinó dar aplicación a la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

En segundo lugar, relevó la necesidad de obtener respuesta de fondo a las indicadas solicitudes por parte de la autoridad judicial en garantía de las prerrogativas constitucionales de la acá actora. Así lo explicó:

«Luego, como lo deprecado va dirigido a la inaplicación de una sanción privativa de la libertad infligida a la otrora representante legal de la hoy extinta EPS SALUDVIDA dentro del incidente de desacato con radicación 2019-00112, es evidente la necesidad de obtener una pronta contestación de fondo en procura de evitar un eventual perjuicio irremediable, dado que, recuérdese, la consecuencia jurídica de ello podría ser precisamente el archivo de las acotadas diligencias constitucionales ante la eventual inocuidad de las decisiones que allí se puedan dar direccionadas a la protección de derechos fundamentales y, por consiguiente, evitar su arresto, teniendo en cuenta que la finalidad de dicho mecanismo es la protección

efectiva de los derechos fundamentales, más no la imposición de sanciones per se. Todo ello, por supuesto, respetando la autonomía e independencia funcional del juez accionado, quien deberá sopesar los elementos de juicio obrantes en autos y las exigencias que en esta materia reclama el precedente constitucional.».

Corolario, amparó el derecho del debido proceso de Díaz Lozano y ordenó al Juzgado 11 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué «en el término de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, pronunciarse de fondo sobre las solicitudes de inaplicación de las sanciones elevadas los días 20 de enero, 2 de junio y 6 de noviembre de 2020 dentro del trámite incidental radicado con el No. 2019-00112.».

3. IMPUGNACIÓN.

La accionante, inconforme con la determinación del Tribunal de Ibagué la recurre, buscando que se revoque para que, en su lugar, se deje sin efectos la providencia sanción de 5 de agosto de 2019 del Juzgado 11 Penal Municipal con Función de Control de Conocimiento de dicha ciudad, esgrimiendo las siguientes motivaciones:

1. Con el amparo se le concede la oportunidad al Juzgado 11 Penal con Función de Conocimiento que conoció el incidente de desacato, imponer una nueva sanción.

2. Es de esperar que se decida de esa manera, en la medida que dicho despacho judicial «ha mostrado su posición en dejar activa la sanción al considerar que no existe prueba del cumplimiento del fallo», tanto que no ha resuelto sus solicitudes de inaplicación de la misma.

3. Dejar en manos del Juzgado la resolución del incidente la deja en desventaja, pues esta apuntaría a que se emita, nuevamente, sanción en su contra.

4. El Tribunal, en la determinación de primera instancia no analiza los elementos relacionados con la efectiva prestación del servicio de salud, la calidad del liquidador de la actora, así como la imposibilidad material y jurídica de SALUDVIDA EPS para cumplir el fallo de tutela, de acuerdo con los antecedentes acreditados en el incidente de desacato.

Ni las circunstancias relacionadas con el proceso de liquidación de SALUDVIDA EPS, las órdenes impartidas en las acciones de tutela 2019-252 ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar y la tutela 2019-00578 ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, así como la posterior orden que dio este último, de hacer extensivo el amparo a todos los usuarios de dicha EPS, y autorizar su traslado a otras instituciones de salud.

Hecho que, según la impugnante, deja entrever el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela al promoverse el incidente de desacato, luego resulta improcedente que siga vigente la sanción.

5. En ese orden, argumenta que debe analizarse si «en la decisión de no conceder la inaplicación de la sanción» (sic) se tuvieron en cuenta los aspectos relacionados con la imposición de la misma, contenidos en la CC SU 034-2018, atinentes a i) la facultad del juez instructor para modular las órdenes de tutela impuestas en el curso del trámite incidental; ii) el reconocimiento de derechos para los sancionados tales como igualdad, seguridad jurídica y debido proceso; iii) la finalidad coercitiva y no punitiva del incidente de desacato; iv) la concurrencia de los elementos de responsabilidad subjetiva y objetiva; v) si existieron acciones positivas para el cumplimiento; vi) la imposibilidad jurídica o fáctica de cumplir el fallo; vii) el contexto de la orden impartida, etcétera.

6. Asevera, entonces, que la providencia que definió el incidente de desacato, como no estudio los referidos factores al momento de imponer la sanción, adolece del defecto de desconocimiento del precedente judicial establecido en la CC SU-034-2018, por lo que, la misma debe ser revocada mediante este trámite constitucional.

7. Adicionalmente, indicó que sus derechos han sido amparados en otros fallos que dejaron sin efecto otras sanciones impuestas en anteriores incidentes de desacato, que no fueron tenidos en cuenta por los juzgados accionados¹, lo que, igualmente, constituye el referido defecto y que hace procedente el amparo constitucional.

8. Conforme con lo expresado, la impugnante deprecia la revocatoria de la decisión de tutela de primer grado para que, en su lugar, «se dejen sin efectos la sanción impuesta de fecha 05 de agosto de 2019, sin dar lugar a que el juzgado de conocimiento de forma discrecional profiera nueva sanción contra el suscrito».

4. CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación presentada contra el fallo proferido por Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué.

2. Según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene la facultad para promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, a no ser que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el asunto que ocupa la atención de la Sala y conforme al disenso planteado, el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si el fallador de primer nivel acertó al

acceder al amparo, únicamente, tras considerar que fueron vulneradas las garantías de la parte actora al interior del incidente de desacato 2019-00112 promovido por María Rocío González Jiménez en su contra, ante el Juzgado 11 Penal Municipal de Ibagué, en la medida que, dicha célula judicial omitió atender las solicitudes de inaplicación de sanción con fechas 20 de enero, 2 de junio y 6 de noviembre de 2020.

Lo anterior, en tanto considera era necesario revocar la decisión del 5 de agosto del 2020, confirmada el 29 siguiente, por la cual se le impuso sanción de 7 días de arresto y multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes².

Ante lo cual, la Sala precisa, se procederá a confirmar el fallo pues las razones del disenso postulado carecen de la virtud suatoria suficiente en orden a derruirle. Estas las razones:

4. En primer lugar, se observa que no existe objeción alguna de la parte demandante ni del Juzgado 11 Penal Municipal con respecto a la ausencia de respuesta a las referidas solicitudes de la actora, por lo que, la Sala encuentra plausible el amparo de las garantías de Claudia Helena Díaz Lozano dispuesto por el A quo, y en tal sentido, ordenarle a aquél despacho judicial pronunciarse de fondo con respecto a las peticiones de inaplicación de la sanción de 20 de enero, 2 de junio y 6 de noviembre de 2020.

Y es que, se percibe un evidente desconocimiento del debido proceso de la accionante, pues no aparece prueba en cuanto al trámite dado a los memoriales radicados ante el

despacho demandado por la actora, a través de los cuales, la demandante daba cuenta de la imposibilidad del cumplimiento del fallo de tutela que amparó las garantías de María Rocío González Jiménez, por los motivos que, básicamente expresa en su recurso.

Aquí, es importante señalar que surge obligado para el funcionario emitir pronunciamiento respecto de la inaplicación de los efectos de la sanción impuesta al término del trámite del incidente, porque bien puede ocurrir que el compelido a dar cumplimiento al fallo de tutela demuestre que lo ha acatado, lo cual conlleva a reconsiderar si se justifica mantener la medida impuesta, ello en atención a que el objeto del desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional³:

«Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuyo objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.»

Sobre el tema, la Corte Suprema ha precisado⁴:

«Así las cosas, deviene aplicable el precedente de esta Corporación según el cual hay lugar a levantar la sanción cuando se obedecen las disposiciones del fallador constitucional, como ocurrió en este caso. En efecto, la jurisprudencia tiene determinado que cuando se observa el cabal cumplimiento de la orden de tutela, así sea extemporáneamente e incluso después de decidida la consulta, la Corte ha prohijado las tesis de que es el caso levantar las sanciones respectivas (...), pues el fin perseguido con el trámite del desacato ya se cumplió (...).»

En este caso, como el Juzgado atacado guardó silencio acerca de las tres solicitudes de inaplicación de la sanción impuesta en el incidente de desacato elevadas por la accionante, el Tribunal de Ibagué dio alcance al instituto de la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, al no estar acreditado en este trámite, en efecto, que el despacho demandado haya realizado estudio alguno acerca de los argumentos expuestos en su momento por la accionante atinentes al levantamiento de las sanciones pecuniaria y privativa de la libertad referidas.

Así las cosas, como es clara la vulneración del derecho al debido proceso al no haberse analizado las peticiones presentadas por la accionante quien fue sancionada en calidad de gerente regional del Tolima de la liquidada SALUDVIDA EPS, resultó acertado el amparo fundamental en favor de la accionante.

De manera que, corresponde en esta oportunidad confirmar el fallo del Tribunal Superior de

Ibagué.

5. Ahora bien, desde otra perspectiva, la impugnación de la accionante muestra inconformismo en punto de que el Tribunal limitara el amparo de sus garantías superiores, únicamente en relación con la omisión de respuesta a sus demandas de inaplicación de la sanción, y no se refiriera en el fallo de primera instancia, a la validez de la providencia de 5 de agosto de 2019 del Juzgado 11 Penal Municipal de Ibagué y que fue confirmada en sede de consulta por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de esa ciudad, mediante auto de 29 de los mismos mes y año.

Lo anterior, en unidad de criterio con el Tribunal de Ibagué, por cuanto Claudia Helena Díaz Lozano requirió el levantamiento de las sanciones aludiendo a una imposibilidad jurídica y física de cumplir el fallo de tutela debido, entre otras circunstancias, al proceso de liquidación de SALUDVIDA EPS así como por el traslado, desde el 31 de diciembre de 2019, de María Rocío González Jiménez a Sanitas EPS; solicitudes en las cuales planteó, como lo destacó el A quo «razones de hecho y de derecho que sustentaban la justificación del incumplimiento, cuyo análisis, valga decir, no se debe enfocar solamente desde una arista objetiva, sino, lo que es mucho más relevante, también desde una perspectiva subjetiva por ser la responsabilidad precisamente de esta última naturaleza (...)».

Luego, en la medida que el Juzgado 11 Penal Municipal guardó silencio en este trámite, por lo que se desconoce el trámite dado a las solicitudes de la accionante y, estas se dirigen a

que no se apliquen las sanciones a ella impuestas en el incidente de desacato a la actora, como otrora representante legal de una entidad que actualmente se encuentra liquidada; la consecuencia jurídica de la evaluación de las mismas, por parte de dicho despacho, puede constituir el archivo del incidente de desacato y, por consiguiente, el levantamiento de las sanciones lo cual evitaría el arresto de la actora y el pago de la multa.

Asimismo, como lo concluyó el A quo, tal estudio lo realizará el juzgado accionado en ejercicio de su autonomía e independencia en el ejercicio de la administración de justicia, quien para tal efecto tendrá a su disposición los elementos de juicio obrantes en el expediente y deberá analizarlos conforme al precedente jurisprudencial que rige la materia.

En ese orden de ideas, al existir la posibilidad de que se levanten las sanciones seleccionadas inicialmente por el Juzgado 11 Penal Municipal, a partir de la resolución de las peticiones elevadas por Díaz Lozano, tal hipótesis relevaba al Tribunal de Ibagué a pronunciarse acerca de la validez o acierto de la providencia mediante la cual se definió el trámite incidental en adversidad de la actora, puesto que, se reitera, primero ha de ser el juzgado quien determine si levanta o no la sanción.

Sin que sea de recibo, además, el argumento de la recurrente en torno a que existen indicios de que el Juzgado 11 Penal Municipal de Ibagué, al resolver las solicitudes de inaplicación, impondrá nuevamente una sanción -verbigracia el silencio al no resolver sus reiteradas peticiones de que no se aplique la sanción-, pues razonar de esa manera desconoce la imparcialidad del juzgador con la cual debe estar revestido al momento de

resolver los requerimientos de la accionante (Art. 209 de la Constitución Política, conc. Art. 153-2° Ley 270 de 1996), y, en todo caso, parte de una conjetura probatoriamente indemostrada en este trámite.

En razón de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en Sala de Decisión en Tutela, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo impugnado.

Segundo.- NOTIFICAR la decisión de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- REMITIR el diligenciamiento a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado

EYDER PATIÑO CABRERA

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 La actora citó los siguientes, así: i) el fallo de la Corte Suprema de Justicia – Sala Civil de 6 de agosto de 2020, radicado 11001-02-03-000-2020-01503-00; ii) el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta – Sala Penal, radicado 54-001-22-04-000-2020-00387-00; y, iii) el fallo de 26 de junio 2020, del Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Tercera De Decisión Civil Familia, sentencia T-00242-2020.

2 Es de aclarar que, de la transcripción de los antecedentes reseñados por el Tribunal, la decisión por la cual se impuso la sanción sería del 8 de julio de 2019, sin embargo, de acuerdo con la demanda de tutela, esta es la fecha del fallo por el cual se concedió el amparo a favor de María Rocío González Jiménez.

3 CC. Sentencia SU 034-18

4 CSJ. Casación Civil Auto del 18 de diciembre de 2013, Exp. 1100102030002103-0297500