

Eyder Patiño Cabrera

Magistrado Ponente

STP14180-2021

Radicación 118006

(Aprobado Acta N.o 198)

Bogotá, D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

ASUNTO

Se resuelve la impugnación presentada por Freidy Darío Segura Rivera, frente al fallo proferido el 28 de junio de 2021 por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal, mediante el cual negó el amparo del derecho al debido proceso.

La acción fue interpuesta contra los Juzgados Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías y Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento, ambos de Yopal.

Al trámite se vinculó a Cafesalud E.P.S. en liquidación, a Ana Priscila Bohórquez García y a la Superintendencia Nacional de Salud.

ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la acción

1.1. Fueron expuestos por el A quo de la siguiente manera:

[...] [El accionante] [a]seguró que, mediante fallo proferido el 13 de julio de 2017, el Juzgado Penal Municipal accionado, ordenó a Cafesalud EPS, cancelar la totalidad de la licencia de maternidad a la que tenía derecho la señora Ana Priscila Bohórquez García.

Por autos emitidos durante los años 2017 y 2018, se requirió al representante legal judicial de la EPS mencionada, para que diera cumplimiento al fallo de tutela, sin que hasta marzo de 2020 dicha entidad haya materializado la orden, por lo que, el accionado en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, mediante auto del 01 de febrero de 2021, realizó requerimiento en su contra, en calidad de representante legal judicial de Medimas EPS, concediéndole el término respectivo para que rindiera el informe de las gestiones adelantadas para obtener el cumplimiento de la sentencia; el 04 de marzo siguiente, se allegó escrito a través del cual se manifestaba que, una vez revisadas las bases de datos remitidas por esa entidad, se estableció que no era procedente el reconocimiento económico por parte de Medimas, pues la licencia de fecha 27-09-2016 en favor de la usuaria, no se encontraba dentro de la base de datos de las reconocidas por Cafesalud EPS.

El 04 de marzo de 2021, el juzgado Municipal, decidió sancionarlo con tres (03) días de arresto y multa equivalente a dos (02) SMMLV; fueron allegadas al juzgado contestaciones mediante las cuales se señaló la imposibilidad del pago por Medimas, arguyendo los mismos argumentos y adicionando que el pago de la licencia correspondía a Cafesalud EPS.

Indicó que mediante fallo proferido el 12 de marzo siguiente, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes, confirmó la sanción en su contra. Las referidas providencias, desconocieron que Medimas EPS no era el legitimado en la causa por pasiva, en tanto no son sucesores procesales de Cafesalud, al no haber asumido dicha figura por parte de Medimas, aunado al hecho que la prestación solicitada no es asistencial sino económica y, su causación es anterior al reconocimiento de Medimas.

Se evidencia que el usuario no se hizo parte dentro del proceso de liquidación de Cafesalud, por lo cual no radicó sus acreencias ante esa entidad, observándose que el juzgado de segunda instancia, incurrió en errores, pues se preocupó sólo por valorar los argumentos del juzgado sancionador, sin validar que el llamado a cumplir la orden proferida en sede de tutela es Cafesalud EPS, quien tampoco fue conminada pese a solicitarse mediante memorial, así como el hecho de aducir que la responsabilidad por el presunto incumplimiento la debía asumir el actor, sin verificar que ésta debía adjudicarse a Cafesalud, lo cual tornaba innecesaria la sanción impuesta.

1.2. El amparo se encamina a que se deje sin valor las providencias del 4 y 12 de marzo de 2021, emitidas por los juzgados accionados mediante los cuales el accionante, en su condición de suplente del presidente y representante legal de Medimas E.P.S. S.A.S., al interior de un trámite incidental -2017-0152-, fue sancionado con 3 días de arresto y multa equivalente a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal negó la tutela después de discernir sobre la viabilidad excepcional del recurso de amparo contra providencia judicial que pone fin al trámite de incidente por desacato, sólo cuando se cristaliza una vulneración del debido proceso, verbigracia en el evento que el juez que decide el asunto se extralimita en el cumplimiento de sus funciones o impone una sanción arbitraria.

De allí que, una vez encontró superados los requisitos generales de procedibilidad, estudiara los presuntos (i) defecto fáctico y (ii) desconocimiento del precedente jurisprudencial frente a la responsabilidad subjetiva, además de (iii) la supuesta imposibilidad de Cafesalud E.P.S. en liquidación para dar cumplimiento al fallo de tutela.

En relación con el primer aspecto señaló que las providencias objetadas -4 y 12 de marzo

de 2021- están sustentadas en pruebas debidamente incorporadas y valoradas, puesto que de la respuesta de Cafesalud E.P.S. en Liquidación se extrae que en el aplicativo de tutelas que esa empresa manejaba sí existía el registro del trámite de reconocimiento y pago de licencia de maternidad que originó la presente acción. De manera que, Medimas E.P.S. S.A.S. no podía desatender las obligaciones que adquirió con ocasión de la cesión -de derechos, activos y pasivos- materializada a través de la Resolución 2426 de 2017 emitida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Respecto al segundo indicó que el inconforme no clarificó cuál el precedente fue desatendido, pues sólo citó apartes de algunas sentencias de la Corte Constitucional donde se hace alusión a la naturaleza jurídica del incidente de desacato.

Concluyó que el trámite impartido al incidente se ajustó al procedimiento adecuado, mientras que, la sanción -ejecutoriada al surtir el grado jurisdiccional de consulta- impuesta al representante legal judicial de la empresa cesionaria dista de ser desproporcionada e ilegal. Lo anterior, al determinarse que la orden de tutela no se ha cumplido y que el funcionario responsable tiene la obligación contractual de acatarla, sin que exista una razón válida para aceptar que después de 4 años que Medimas E.P.S. S.A.S. entró en operación, la expectativa de la beneficiaria del amparo continúe en un limbo jurídico.

IMPUGNACIÓN

Christian David Valbuena Jiménez, apoderado judicial de Medimas E.P.S. S.A.S. impugnó la sentencia, alegando que, si bien entre Cafesalud E.P.S. en liquidación y la empresa que representa existió una cesión total de los afiliados de aquella como “Plan de Reorganización”, ello no comprendió lo atinente a los pasivos, debido a que no se hizo una transferencia de prestaciones económicas. Por tal motivo considera que la pretensión de tutela no es asistencial, sino económica y su causación es anterior al nacimiento de la cesionaria.

Agrega que, como la licencia de maternidad de fecha 27 de septiembre de 2016, generada a favor de la usuaria Ana Priscila Bohórquez García, no está en la base de datos reconocidas por Cafesalud E.P.S. hoy en liquidación, por tanto, es responsabilidad de dicha entidad, que aún se encuentra activa en posibilidad de cumplir con ese pago.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Se contrae a determinar si la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal acertó o no, al denegar la solicitud de tutela al debido proceso del accionante, dentro del incidente de desacato 2017-0152 promovido en su contra, en condición de suplente del presidente y representante legal de Medimas E.P.S. S.A.S.

2. La procedencia excepcional de la tutela contra incidentes de desacato

2.1. El artículo 86 de la [Constitución Política](#) establece que la acción de amparo tiene por objeto proteger de manera efectiva e inmediata los derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de las autoridades y/o de los particulares, éstos en los casos en que la ley regula, siempre que el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial.

De igual forma, la acción contra decisiones judiciales presupone la concurrencia de unos requisitos de procedibilidad para ser propuesta -genéricos y específicos-, con la finalidad de evitar que la misma se convierta en un instrumento para discutir la discrepancia de criterios entre los sujetos procesales y la autoridad accionada, lo que contraría su esencia, que no es distinta a proteger los derechos fundamentales.

Cuando se trata de decisiones que resuelven desacatos, la jurisprudencia constitucional ha sometido la viabilidad del amparo a que: (i) los argumentos del accionante en el trámite del

incidente de desacato y en la acción de tutela sean consistentes; (ii) no deben existir alegaciones distintas a las que debieron ser argumentadas en el incidente de desacato; y (iii) no se puede recurrir a la solicitud de nuevas pruebas que no fueron originalmente solicitadas y que el juez no tenía que practicar de oficio¹.

Así mismo, ha limitado su estudio al trámite y decisión adoptada en el incidente, en cuanto no es posible analizar los fundamentos de la determinación de tutela, pues es claro que el debate propuesto por tal vía ya fue debidamente concluido.

Por consiguiente, para que pueda prosperar la acción de tutela:

[...] es necesario que se encuentre agotado el trámite incidental. De otra parte, el juez de tutela cuando conoce de una tutela contra el desacato debe limitarse a estudiar (1) si el juez del desacato actuó de conformidad con la decisión de tutela originalmente proferida; (2) si respetó el debido proceso de las partes; y, finalmente, (3) si la sanción impuesta – si fuere el caso – no es arbitraria.²

Dicho en otras palabras, se permite la excepcional intervención del juez de tutela en estos casos cuando los funcionarios judiciales encargados de resolver incurren en las que en un comienzo se denominaron vías de hecho, concepto superado por el de defectos de procedibilidad.

En esos términos, se ha pronunciado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en el fallo del 23 de febrero del 2005 (rad. 19.272), mediante el cual se desestimó un pedido de protección porque se concluyó que el desarrollo del incidente por desacato se surtió conforme a las normas aplicables y, por tanto, no estructuró una vía de hecho.

La Corte Constitucional se ha manifestado en el mismo sentido. Así, en sentencia CC T-368-2005, explicó:

[...] el incidente de desacato tiene como objeto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sancionar con arresto hasta de seis meses, y multa de hasta 20 salarios mínimos mensuales a la persona que incumpla una orden de un juez, proferida en una sentencia de tutela. La figura del desacato, como fue precisado en la sentencia T - 188 de 2002 citada, es entonces una medida que tiene un carácter coercitivo, para “sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. Contra la decisión del juez constitucional, de imponer las sanciones por estar demostrada la existencia del desacato, procede la consulta ante el superior jerárquico. Y contra esas decisiones, tal y como lo señaló la sentencia T - 766 de 1998, no procede recurso alguno, pues la legislación no contempla esta posibilidad. De igual forma, y a diferencia de lo que ocurre con las decisiones de tutela, los incidentes de desacato no deben ser enviados a la Corte Constitucional para su eventual revisión³.

Por la naturaleza especial que tiene el incidente de desacato, la Corte ha insistido en que, en éste procedimiento, la autoridad judicial no puede volver sobre los juicios o las valoraciones que hayan sido surtidas dentro de un proceso de tutela, pues lo anterior implicaría “revivir un proceso concluido afectando de esa manera la institución de la cosa juzgada.

Estas notables diferencias entre la acción de tutela y el incidente de desacato, permiten afirmar que los criterios señalados por la Sala Plena de ésta Corporación en la sentencia SU - 1219 de 2001 no son aplicables al caso en estudio. Por el contrario, de acuerdo a como ha sido señalado en decisiones posteriores a la decisión de unificación citada, como por ejemplo en la sentencia T-188 de 2002, la acción de tutela procede excepcionalmente contra las decisiones tomadas en el curso de un incidente de desacato, si puede verificarse la existencia de una vía de hecho⁴.

Lo anterior, por cuanto es claro que, por medio del incidente de desacato, las autoridades

judiciales toman decisiones que pueden vulnerar los mandatos superiores”.

Caso concreto

2.2. En el sub júdece, se observa que, mediante fallo de tutela del 13 de julio de 2017, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Yopal, amparó los derechos al mínimo vital, a la salud y a la vida de Ana Priscila Bohórquez García, en contra de Cafesalud EPS, ordenando:

[...] que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de la presente providencia, cancele totalmente a la señora Ana Priscila Bohórquez García la licencia de maternidad correspondiente al nacimiento de su hija (...).

Dicha entidad deberá acreditar al Despacho el cumplimiento de esta orden, remitiendo en el plazo de los ocho días siguientes a la expedición del presente fallo, copia de los documentos que dan cuenta del pago de la licencia de maternidad.

Decisión que generó incidente de desacato y resolución del 4 de marzo de 2021, en el siguiente sentido:

[...] i) La actuación de la pasiva frente al primer componente -objetivo- la coloca en un desconocimiento total del fallo, pues según lo manifestado por la incidentante, nunca le fue cancelada su licencia de maternidad.

Lo anterior, tiene respaldo en el informe que presentó CAFESALUD EN LIQUIDACIÓN dentro de la actuación de verificación de cumplimiento, quien dio cuenta que efectivamente, la prestación económica reconocida en el trámite constitucional a la tutelante, figura pendiente de pago.

(ii) Respecto del componente subjetivo, se encuentra satisfecho también, por la actuación

omisiva o negligente del ciudadano Freidy Darío Segura Rivera, suplente del Presidente y representante Legal Judicial de MEDIMAS EPS, quien es el encargado de disponer las órdenes necesarias para atender el cumplimiento de los fallos judiciales, y en dicho sentido, dar observancia total a las órdenes emanadas por este despacho en sentencia de fecha 13 de julio de 2017. Además, se debe considerar que fue debidamente notificado del trámite adelantado, en el email de notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@medimas.com.co

Bajo esa línea de argumentación, el mismo despacho resolvió:

[...] Primero: - DECLARAR incurso en desacato al ciudadano Freidy Darío Segura Rivera, identificado con C.C. 80.066.136, en su calidad de Suplente del Presidente y Representante Legal Judicial de MEDIMAS EPS, por el no cumplimiento del fallo de tutela del trece (13) de julio de 2017 proferido por este Despacho dentro de las diligencias de la referencia.

Segundo: - IMPONER al ciudadano Freidy Darío Segura Rivera, identificado con C.C. 80.066.136, en su calidad de Suplente del Presidente y Representante Legal Judicial de la referida entidad, una sanción de tres (3) días de arresto, que se hará efectivo por intermedio de la Policía Nacional, y multa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, equivalente a DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, una vez surtida y confirmada esta decisión en consulta (...).

A su turno, dicha actuación, propició automáticamente el grado jurisdiccional de consulta, el cual permitió la confirmación del proveído sancionatorio el 12 de marzo de 2021 por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal5, al encontrar que la Superintendencia Nacional de Salud “aprobó el plan de reorganización institucional presentado por Cafesalud EPS S.A. consistente en la creación de una nueva denominada MEDIMAS EPS, en virtud de la cual la primera cedió a esta última la habilitación otorgada como EPS y mediante Resolución No. 007172 del 22 de julio de 2019,

ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a Cafesalud EPS S.A.”.

2.3. Ahora bien, del recuento anotado y superados los presupuestos generales de viabilidad excepcional, no se advierte que los Juzgados Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías y Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento, ambos de Yopal, hayan incurrido en causal de procedibilidad alguna. Pues tratándose de un incidente de desacato, conforme a la jurisprudencia en cita, aunque el trámite está agotado, al surtirse el grado jurisdiccional de consulta, no pueden ser de recibo los reproches ofrecidos por el accionante.

2.3.1. En primer lugar, vale anotar que la Corte Constitucional ha establecido que pueden existir situaciones particulares que impiden a las entidades prestadoras de salud continuar con su operación, generando así la intervención estatal y la reorganización administrativa, donde ocurre la cesión de activos, pasivos, contratos y usuarios. Tal transmisión de derechos se produce en todas sus dimensiones desde el momento de la celebración del contrato, al punto que “las obligaciones y deberes relacionadas con el servicio de salud en cabeza de la EPS cedente se trasladan a la entidad cesionaria, por lo que esta última asume la obligación y el deber de prestar dicho servicio de salud a los afiliados cedidos en los términos establecidos en la Constitución y la ley, como aplicación al principio de continuidad”⁶.

Bajo esa comprensión, resulta indudable que Medimas E.P.S. S.A. es quien actualmente tiene la obligación constitucional y legal de garantizar a Bohórquez García el reconocimiento de la licencia de maternidad reclamada y reconocida mediante amparo constitucional.

2.3.2. En segundo lugar, atendiendo esa situación, nótese que, a Segura Rivera en su rol de suplente del presidente y representante legal de esa entidad, cesionaria de Cafesalud E.P.S. en liquidación, se le respetó el derecho de defensa y el debido proceso, al

diligenciarse en debida forma el incidente y al notificársele todas las decisiones como persona obligada al cumplimiento de la orden judicial, por lo que se impone concluir que le es atribuible la responsabilidad.

En esos términos, es destacable la apatía que ha primado por más de cuatro años frente a lo dispuesto en el fallo de tutela que originó el desacato, no sólo de la aludida entidad, sino de quien ostenta las facultades para adoptar resoluciones inherentes, actitud que se traduce en la indiferencia hacia los mandatos judiciales, sin que resulte admisible ninguna razón de imposibilidad económica de la obligada, tampoco que amerite trasladar tal carga a otra sociedad en proceso de liquidación, cuando está demostrado que jurídicamente ya no es posible, especialmente por virtud de la cesión avalada entre ambas E.P.S.

2.4. Por lo anterior, es claro que el actor busca cuestionar el raciocinio jurídico de la jurisdicción constitucional y, con ello, protestar por el sentido de las decisiones precitadas, postulando circunstancias infundadas que en nada contrarían la decisión de primer grado, la cual se ciñó al análisis de la responsabilidad objetiva y subjetiva que impone el diligenciamiento objeto de reproche.

Entendiendo, como se debe, que la acción de tutela no es una herramienta jurídica complementaria, que, en este evento, se convertiría prácticamente en una instancia adicional, no es adecuado plantear por esta senda la incursión en causales de procedibilidad, originadas en la supuesta arbitrariedad en las determinaciones adoptadas por los despachos accionados.

Debe recordarse que el principio de autonomía de la función jurisdiccional (artículo 228 superior) impide al juez de tutela inmiscuirse en una actuación judicial como la controvertida, sólo porque el impugnante no la comparte o tiene una comprensión diversa a la concretada en la misma.

Se insiste, solamente las actuaciones y decisiones judiciales que realmente contengan un

pronunciamiento arbitrario, con evidente, directa e importante repercusión perjudicial en los derechos fundamentales, pueden ser susceptibles de cuestionamiento en sede constitucional, pero no aquellas que estén apoyadas en un determinado criterio jurídico admisible a la luz del ordenamiento o en una interpretación razonable de las normas aplicables, a riesgo de atentar contra el precepto en comentario.

Resáltese que el mecanismo tuitivo es procedente excepcionalmente para determinar si la providencia o actuación atacada ha desbordado el marco constitucional dentro del cual debe producirse y vulnera derechos fundamentales en cabeza del afectado, situación que aquí no sucedió, como se ha dejado precisado.

En ese orden, no hay lugar a acceder a los pedimentos del demandante, sino a ratificar el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas n.º 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. Confirmar la sentencia impugnada.

Segundo. Disponer el envío de las diligencias a la Corte Constitucional, para la eventual revisión de los fallos proferidos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Eyder Patiño Cabrera

Gerson Chaverra Castro

Diego Eugenio Corredor Beltrán

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 CC T-1113/08.

2 Ibídem.

3 En el Auto A – 005 de 1994, la Corte señaló lo siguiente: “En ningún caso, proferida la decisión por parte del superior jerárquico dentro del respectivo trámite incidental, bien en virtud de haberse formulado apelación o por la consulta hecha por el juez que impuso la sanción, podrá remitirse el expediente, contentivo del proceso de imposición de sanción por desacato, a la Corte Constitucional, para su revisión, por cuanto carece de competencia para ello. Como se indicó anteriormente, la competencia de la Corte Constitucional en materia de Acciones de Tutela radica únicamente en revisar “eventualmente” los fallos de tutela proferidos por los jueces de la República -numeral 9o. del artículo 241 de la Carta Política y artículos 31 a 34 del Decreto 2591 de 1.991-, y no en revisar la decisión proferida por un juez dentro de un incidente por desacato. En ningún caso puede interpretarse el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, en el sentido de que esté facultada la Corte Constitucional para intervenir en el proceso incidental de imposición de sanciones por desacato a una orden de un juez, proferida dentro de un proceso de tutela.”

4 CC T-343 de 1998.

5 Conforme se desprende de los anexos del libelo introductorio.

6 CC T-489/18.