

NOTA DE RELATORIA: Mediante auto 408 del 28 de octubre de 2020, el cual se anexa en la parte final, se CORRIGEN de oficio los numerales primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la presente sentencia, en el sentido de aclarar que el nombre correcto de la accionante es Ángela María y no Angélica María, como erradamente se registró en dichos artículos.

Sentencia T-315/20

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS DE HABEAS CORPUS-Procedibilidad excepcionalísima

CARACTERIZACION DEL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

HABEAS CORPUS-Derecho fundamental y acción constitucional

HABEAS CORPUS-Casos en que procede/HABEAS CORPUS-Naturaleza/HABEAS CORPUS-Finalidad/HABEAS CORPUS-Alcance

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

INAPLICACION DEL INCIDENTE DE DESACATO EN LOS CASOS INDIVIDUALES CUANDO EXISTE UN PROBLEMA ESTRUCTURAL EN COOMEVA

Referencia: Expediente T-7.802.739

Asunto: Acción de tutela formulada por Ángela María Cruz Libreros contra el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral- y el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de la misma ciudad.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por las Salas de Casación Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia frente a la solicitud de amparo constitucional promovida por la gerente y representante legal de Coomeva E.P.S. contra el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral- y el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 20 de septiembre de 2019, la señora Ángela María Cruz Libreros, actuando en calidad de Gerente General y Representante Legal de Coomeva E.P.S. y por conducto de apoderado judicial, promovió acción de tutela en el interés de proteger sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad, a la igualdad, al buen nombre, a la honra y a la dignidad humana, aparentemente quebrantados por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de la misma ciudad -Sala Primera de Decisión Laboral-, al haberse negado a disponer su libertad inmediata y suspender la ejecución de las sanciones de arresto impuestas en su contra por el desacato de órdenes contenidas en fallos de tutela que no

fueron oportunamente atendidas por la entidad, en el marco de un recurso de habeas corpus.

2. Hechos sustantivos relevantes¹

2.1. La señora Ángela María Cruz Libreros, en calidad de Gerente General y Representante Legal de Coomeva E.P.S., fue capturada por la Policía Metropolitana de Cali el 26 de febrero de 2019, en cumplimiento de una sanción de arresto fijada por el término de cinco días ante el desacato a las órdenes contenidas en un fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó, Antioquia. Al momento de su detención, también se le notificó que se haría efectiva la acumulación de sanciones de arresto decretadas por el citado despacho judicial que correspondía a 42 días.

2.2. Inclusive, con posterioridad, la Policía Metropolitana de Cali procedió a informarle que debía mantenerla privada de la libertad, en la medida en que se encontraban pendientes de ejecutar otras sanciones de arresto, domiciliarias e intramurales, impuestas en su contra por distintas autoridades jurisdiccionales, debido al incumplimiento generalizado de órdenes dictadas dentro de acciones de tutela tramitadas en contra de la E.P.S. que representa. De acuerdo con el sistema de información de la Policía Nacional, la acumulación aritmética inicial daba cuenta de 532 registros por concepto de sanciones de arresto pendientes y en turno por ejecutar, equivalentes a 2.724 días, esto es, siete años y cuatro meses.

2.3. Sin embargo, según manifiesta la propia accionante, de los 532 registros existentes: i) Coomeva E.P.S. ya había dado cabal cumplimiento a las órdenes contenidas en 149 de ellos, habiéndose revocado por parte de los despachos judiciales las sanciones respectivas; ii) en otros 275 estaba pendiente de adelantarse el trámite de revocatoria a favor de la entidad por haber cumplido el requerimiento correspondiente; y, finalmente, iii) respecto de los 99 casos restantes, se advertía que se hallaban en etapa previa de cumplimiento². Con todo,

argumenta que, por virtud de la crisis que atraviesa el sector salud, del cual hace parte la E.P.S. que representa, a partir del momento de su detención, es decir, del 26 de febrero de 2019, han seguido decretándose nuevas órdenes de arresto dentro de trámites incidentales que agravan su registro y dilatan de manera indefinida su privación de la libertad, “transformándose de una medida disciplinaria a una pena, pero sin que haya cometido un hecho punible ni se le hayan brindado las garantías propias del procedimiento penal para ejercer su defensa”.

3. Trámite y resolución de recursos de habeas corpus ejercidos en el caso bajo estudio

3.1. A principios del mes de marzo de 2019, encontrándose en cumplimiento de las recién descritas sanciones, la señora Cruz Libreros, actuando por intermedio de apoderado judicial, ejerció la acción constitucional de habeas corpus con el fin de exigir su libertad inmediata y la suspensión de la ejecución de las órdenes de arresto existentes, así como de las demás que llegaran a proferirse en su contra, por parte de la Policía Metropolitana de Cali³. Dicha acción fue despachada de forma desfavorable por el Tribunal Superior de la citada ciudad mediante providencia del 5 de marzo de 2019 y luego confirmada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, a través de Auto del 14 de marzo del año en cita⁴.

En primera instancia, el referido Tribunal descartó la procedencia del recurso interpuesto, al advertir que la privación de la libertad de la actora se derivaba de trámites de desacato que no constituían privación ilegal ni mucho menos una prolongación indebida de la libertad. Así, si bien reconocía casos en los que se había llegado a aplicar la noción de “vía de hecho” por causas estructurales o por consecuencia, afirmó que estos supuestos no eran concurrentes en el asunto bajo examen, toda vez que “nada limitaba a COOMEVA E.P.S. para cumplir con la prestación de servicios de salud requeridos por sus afiliados a través de otros representantes, mientras la gerente general cumplía con las sanciones derivadas de los incidentes de desacato”. Por último, aclaró que la falta de corrección de las sanciones reportadas en el sistema de información de la Policía Nacional no era un asunto propio de la

competencia del juez de habeas corpus⁵.

3.2. El cuatro de abril de 2019, el abogado de la señora Cruz Libreros formuló un segundo recurso de habeas corpus contra la Policía Metropolitana de Cali, en procura de que se ordenara su libertad inmediata y se suspendiera, por el término de un año, la ejecución tanto de las órdenes de arresto vigentes como de aquellas que llegaran a generarse eventualmente en su contra. En esta ocasión, la defensa de la accionante planteó la tesis según la cual su captura y su privación de la libertad obedecía a la configuración de una “vía de hecho por consecuencia”, pues a pesar de la legalidad de las sanciones establecidas por los jueces de tutela y la validez de su ejecución por parte del ente policial, este último, al aplicar la acumulación aritmética de los arrestos, no solo “había convertido la detención en ilegal, prologándola indefinidamente”⁶, sino que “desnaturalizaba la finalidad disciplinaria de la sanción por desacato”. Para sustentar su solicitud, resaltó además la necesidad de trascender el análisis del caso particular, tal y como ocurrió en la Sentencia T-1234 de 20087, a efectos de que se valorara la detención cuestionada a la luz de la crisis estructural del sector salud y, en particular, de la situación que enfrenta Coomeva E.P.S. respecto del elevado número de acciones de tutela que se tramitan en su contra y de las sanciones de arresto por desacato que reciben sus representantes legales.

Este recurso, en primera instancia, fue resuelto en forma negativa por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, en providencia del cinco de abril de 2019⁸. Al respecto, el juzgado concluyó que “la finalidad del habeas corpus no está dada para invalidar las actuaciones surtidas en los diferentes trámites [de tutela] que cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley para la imposición de las sanciones de arresto, como consecuencia de la omisión de la aquí accionante en acatar las órdenes proferidas, en donde para evitar la ejecución de la sanción de arresto basta [con] que se cumpla a cabalidad lo ordenado por los diferentes jueces constitucionales”. Así mismo, sostuvo que la interesada contaba con el mecanismo de “solicitud de inaplicación de las sanciones e incluso, si es del caso, acreditar que se encuentra en imposibilidad material de dar cumplimiento a las

mismas”9.

Contra esta decisión, el apoderado judicial de la actora presentó impugnación, sobre la base de considerar que en aquella no se había resuelto de fondo la solicitud atinente a la protección de la libertad, en tanto allí simplemente se había reflexionado sobre la legalidad de las decisiones jurisdiccionales derivadas de sanciones por desacato, dejándose de lado el análisis fáctico de las consecuencias prácticas de la medida de acumulación de arrestos en contra de la accionante, lo cual, a la postre, supone una detención arbitraria prolongada que termina por desnaturalizar la figura del desacato para convertir la sanción disciplinaria en una de tipo penal¹⁰.

En segunda instancia, el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral-, confirmó la determinación inicialmente pronunciada por medio de auto del diez de abril de 2019¹¹. En ese proveído, la referida colegiatura afirmó que “el estudio de las pretensiones de suspensión de ejecución de las órdenes de arresto impartidas y su acumulación, se torna improcedente a través del mecanismo del habeas corpus, por cuanto este medio fue establecido para la protección de la libertad de las personas que se encuentren privadas de este derecho fundamental de manera ilegal; situación que para el caso de la actora no sucede, ya que su privación al momento de la radicación del habeas corpus se debía a una decisión judicial adoptada por un juez constitucional”¹².

Del mismo modo, aseveró que las 532 órdenes de arresto anunciadas en el escrito de tutela aún no se habían materializado y, por lo mismo, constituían un hecho futuro e incierto frente al cual no se había consumado la privación de libertad. Concretamente, indicó que “se hace imposible, en cumplimiento de los términos de la presente acción requerir a todos y cada uno de estos juzgados con el fin de verificar el cumplimiento y/o emisión de auto de inaplicación de sanción, razón por la que se estima que los trámites que corresponde adelantar ante cada juez son del resorte de la parte actora, pues de lo contrario se perdería el carácter residual y subsidiario del habeas corpus (...) Aunado a lo anterior, se tiene que la materialización de

todas estas órdenes constituye un hecho futuro e incierto, es decir, a la fecha no se están ejecutando todas ellas y la legalidad de la detención de la actora habrá de revisarse en cada caso y al momento de su ejecución por parte de la Policía Metropolitana, por lo que se reitera que esta situación escapa de la órbita de facultades que se pueden ejercer por el juez constitucional en la presente acción”¹³.

3.3. Habiéndose cumplido efectivamente más de 100 días de arresto consecutivos y encontrándose privada de la libertad por orden del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería, Córdoba¹⁴, a comienzos del mes de junio de 2019, la señora Cruz Libreros, mediante apoderado judicial, presentó un tercer recurso de habeas corpus, en el que insistió nuevamente en que se dispusiera su libertad inmediata y se suspendiera, al menos por seis meses, la ejecución de las órdenes de arresto vigentes y las que llegaran a expedirse en su contra dentro de tal término. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a la solicitud de habeas corpus mediante providencia del 12 de junio de 2019¹⁵.

En concepto del Tribunal, la procedencia del recurso era evidente, comoquiera que la señora Cruz Libreros estaba indebidamente privada de la libertad por cuenta de la imposición sucesiva de arrestos en su contra, sustentados en el trámite de varios incidentes de desacato a fallos de tutela, originados en el incumplimiento de las órdenes impuestas a Coomeva E.P.S., entidad de la que funge como representante legal. Ello, por la evidencia de las pruebas aportadas al expediente, “al menos en lo que respecta al presente año [2019] y hasta el 4 de junio de 2019, [en las] que distintos juzgados del país han impuesto contra la actora un total de 209 órdenes de arresto por desacato a sentencias de tutela. Estas órdenes de arresto, aunque no fueron necesariamente consecutivas en su expedición, sí fueron muy cercanas y en muchos casos coincidentes, lo cual indica que, dada su masividad, es razonablemente plausible que su ejecución pueda tener visos de consecutividad, con mayor razón si las mismas tienden a acumularse en la base de datos de la Policía Nacional y necesariamente se materializan tiempo después de cuando fueron ordenadas por los juzgados de conocimiento”¹⁶.

Por otra parte, afirmó que las dificultades operativas que aquejan a Coomeva E.P.S. para cumplir con las obligaciones misionales frente a sus afiliados son patentes y conllevan a la configuración de una “vía de hecho por consecuencia” en el caso concreto, entre otras razones, porque “al determinarse que la reclusión de la señora Cruz Libreros, producto de las sucesivas sanciones de arresto impuestas en sede incidental de desacato en la acción de tutela, si bien son legales en cuanto al comportamiento procesal de los despachos que las impusieron, no dejan de revestirse de ilegalidad en la medida en que no se tomaron en cuenta -pues no había forma de hacerlo en todos los casos- las condiciones estructurales que aquejan a la entidad para la que aquella trabaja y rebasan su capacidad de respuesta, amén de que en virtud de su situación de reclusión, se le hace sumamente difícil acudir en su defensa y aportar, desde el ejercicio de su cargo, un mejoramiento real de las condiciones de servicio de su entidad empleadora”¹⁷.

Aun así, pese a que el Tribunal accedió a la solicitud de habeas corpus de la accionante, no dispuso en la parte resolutive del pronunciamiento su libertad inmediata, tomando en consideración que la legalidad de las actuaciones judiciales que habían dispuesto las medidas de arresto no fue debatida. De esta suerte, ordenó suspender la ejecución de las sanciones de arresto impuestas en contra de la actora durante un periodo de seis meses, contados a partir de las notificaciones respectivas, interregno que juzgó suficiente para que la accionante, “en ejercicio de las competencias propias de su cargo como gerente general de COOMEVA E.P.S., propenda por el efectivo cumplimiento de las órdenes de tutela libradas para la satisfacción del derecho a la salud de los afiliados a la E.P.S.”¹⁸. Asimismo, dispuso que “contra esta providencia procede la impugnación ante el inmediato Superior, vale decir, el H. Consejo de Estado, en los términos del artículo 7 de la Ley 1095 de 2006”; no obstante, la parte actora no promovió la impugnación¹⁹.

4. Fundamentos de la acción de tutela y solicitud de amparo constitucional

4.1. Con base en los hechos descritos, el 20 de septiembre de 2019, la señora Ángela María

Cruz Libreros, obrando por intermedio de apoderado judicial, formuló acción de tutela para obtener el amparo constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad, a la igualdad, al buen nombre, a la honra y a la dignidad humana, los cuales considera vulnerados por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de la misma ciudad -Sala Primera de Decisión Laboral-, al resolver en forma negativa el segundo recurso de habeas corpus que interpuso para lograr su libertad, mediante providencias del cinco y del diez de abril de 2019, respectivamente.

4.2. Ello, como consecuencia de que incurrió en los defectos: (i) sustantivo por indebida aplicación y errónea interpretación de la Ley 1095 de 2006; (ii) fáctico por no valorar las pruebas referidas a la situación crítica por la que atraviesa Coomeva E.P.S.; y (iii) desconocimiento del precedente constitucional fijado en las siguientes providencias: (a) en la Sentencia T-491 de 201420, en virtud de la cual el juez de habeas corpus debe verificar el respeto de las garantías y derechos que pueden verse afectados por la privación de la libertad, tanto desde el punto de vista formal como material; (b) en la Sentencia C-187 de 200621, en cuanto a que las causales para la protección del habeas corpus dispuestas por el legislador son amplias y genéricas, y (c) en la Sentencia SU-034 de 201822, frente a la naturaleza disciplinaria del incidente de desacato. Las irregularidades alegadas se sintetizan de la siguiente forma:

4.2.1. Defecto sustantivo. Este defecto se sustenta en la demanda por dos vías:

4.2.1.1. Defecto sustantivo por inaplicación de norma adecuada, en concreto del artículo 1° de la Ley 1095 de 2006, que establece la procedencia del recurso de habeas corpus cuando la privación de la libertad se prolongue ilegalmente, y del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y de los parámetros que la jurisprudencia constitucional ha establecido sobre la procedencia del incidente de desacato. El yerro se deriva de la contradicción entre la motivación y las decisiones negativas adoptadas, ya que desconocen que la acumulación de órdenes de arresto en contra de la accionante es consecuencia de factores ajenos a su órbita

de control y configura una prolongación ilegal de su detención, al tiempo que contradice la naturaleza persuasiva del incidente de desacato, en aras de obtener el cumplimiento de fallos de tutela 23.

4.2.1.2. Defecto sustantivo por error en la interpretación²⁴, al no escoger la ponderación como el método interpretativo aplicable en casos de limitación de derechos fundamentales, como es la situación particular de arresto y detención, prolongada e indefinida, de la Gerente General de una EPS, generada por la crisis estructural del sistema de salud. Contrario a esto, las decisiones judiciales cuestionadas señalan que el recurso de habeas corpus es improcedente porque, de un lado, busca sustituir las garantías del proceso penal ordinario y, de otro, se plantea frente a hechos futuros e inciertos que deben ser analizados caso a caso, en cada despacho judicial.

4.2.2. Defecto fáctico²⁵. Este yerro se evidencia al omitirse la valoración de la realidad probatoria determinante, lo cual derivó en una decisión contentiva de una indebida interpretación de las pruebas. Esto, en la medida en que tanto el a quo como el ad-quem dejaron de valorar la situación crítica del sistema de salud, hecho notorio ampliamente conocido y que se expuso en el escrito de habeas corpus, que ha llevado a desdibujar la finalidad del trámite de los desacatos a fallos de tutela proferidos contra la E.P.S., cuando se presenta la acumulación de una cantidad desproporcionada de arrestos en contra de sus representantes, y cuya responsabilidad no puede ser atribuida de modo exclusivo a las entidades prestadoras del servicio y mucho menos a quien -justamente- ostenta la calidad de representante legal.

4.2.3. Defecto por desconocimiento del precedente constitucional²⁶ en concreto de las reglas jurisprudenciales contenidas en la Sentencia T-491 de 2014²⁷, en virtud de la cual el juez de habeas corpus debe verificar el respeto de las garantías y derechos que pueden verse afectados por la privación de la libertad, tanto desde el punto de vista formal como sustantivo, sin desestimar la procedencia del recurso “porque la persona se encuentra

privada de la libertad por cuenta de una actuación procesal o que dentro del proceso existen recursos para debatir la situación tildada de lesiva del derecho a la libertad”²⁸. En el caso concreto, la decisión de primera instancia, confirmada por la segunda instancia, incurrió en este error al disponer que, “[c]orolario de todo lo dicho, es claro que[,] en el presente caso, la finalidad del habeas corpus no está dada para invalidar las actuaciones surtidas en los diferentes trámites que cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley para la imposición de las sanciones de arresto” (negrilla fuera del texto original).

Además, los jueces constitucionales de instancia consideraron suficiente verificar si la medida de privación de libertad de la actora cumplía con las formalidades de ley, sin entrar en el análisis de la crisis institucional que desencadena la acumulación incesante de órdenes de arresto, desatendiendo lo dispuesto en la Sentencia C-187 de 2006²⁹, en cuanto a que las causales para la protección del habeas corpus dispuestas por el legislador son “hipótesis amplias y genéricas que hacen posible la protección del derecho a la libertad personal frente a una variedad impredecible de hechos”.

Por último, a pesar de que la decisión de primera instancia citó la Sentencia SU-034 de 2018³⁰, en lo relativo a la naturaleza disciplinaria del incidente de desacato, lo hizo de forma tangencial, al punto que “no permitió dimensionar todas las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional y tampoco presentó un contraste argumentativo que justificara su no aplicación para el caso, especialmente en relación con la incidencia de factores externos en la imposición, modulación y evaluación de las sanciones derivadas del incumplimiento de la acción de tutela, como es el caso de la aplicación del principio de buena fe por parte de COOMEVA E.P.S. en la pretensión de prestar los servicios de salud, o la concurrencia del estado de cosas inconstitucional declarado por la sentencia T-760 de 2008 en materia de salud”³¹.

4.3. Adicionalmente, considera la actora que su detención prolongada en el tiempo, producto de la indebida acumulación de órdenes de arresto en su contra, ha venido afectando su

integridad física, emocional, familiar y personal, ya que es madre de dos hijos menores de edad. Y atenta contra el ejercicio legítimo de su profesión, en la medida en que le impide el cumplimiento de las actividades y obligaciones que emanan de su cargo como gerente general de Coomeva E.P.S., lo que perjudica la garantía del aseguramiento de los más de dos millones de usuarios afiliados a la EPS, al tiempo que le dificulta propender por el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos con posterioridad a su arresto y ejercer su defensa frente a los incidentes de desacato abiertos luego de su captura.

En criterio de la demandante, el incumplimiento de las órdenes de tutela por virtud de las cuales se le ha declarado en desacato a Coomeva E.P.S. ha obedecido a la grave situación financiera por la que atraviesa el sistema de salud, dada la insuficiencia de recursos para atender la demanda de servicios de los usuarios que se agrava por el desproporcionado incremento de aquellos ordenados por vía de tutela. Por esta crisis, el Estado le adeuda a la E.P.S. la suma de un billón de pesos por concepto de recobros y Coomeva E.P.S. estuvo sometida, entre los años 2015 y 2018, a medida preventiva y vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud³², y desde el año 2018 está ejecutando un plan de ajuste y recuperación financiera con una vigencia de diez años.

También asegura que, entre los años 2017 y 2018, el total de acciones de tutela tramitadas contra Coomeva E.P.S. ascendió a la cifra de 61.644, que representa el 2.9% de la población afiliada. Del total de tutelas se han generado 5.700 sanciones por desacato de los cuales el 1% se transforma en arresto contra los representantes legales de la E.P.S. Esto ha derivado en la acumulación aritmética de sanciones de arresto que la mantienen privada de su libertad, transformando la finalidad persuasiva de la sanción por desacato en una condena similar a la derivada de un hecho punible, sin lograr el cumplimiento de las órdenes proferidas en los fallos de tutela ni brindarle las garantías propias del proceso penal para su defensa.

Igualmente, la accionante señala que, a pesar de que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca concedió un habeas corpus en su favor el 12 de junio de 2019, tal providencia resultó inocua, pues la amenaza a sus derechos fundamentales se mantiene indemne, en la medida

en que no ordenó su libertad inmediata y tan solo suspendió las órdenes de arresto durante seis meses, sin considerar que, por la crisis del sector salud, se continuarían acumulando sanciones de arresto en su contra, derivadas de futuros incumplimientos de fallos de tutela.

4.4. Es así como solicita declarar la cesación de los efectos jurídicos de las providencias del cinco y del diez de abril de 2019, que negaron el recurso de habeas corpus interpuesto para, en su lugar, ordenar al Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali expedir un nuevo fallo acorde con los postulados constitucionales y legales³³.

5. Contestación de las autoridades judiciales accionadas y entidades vinculadas

En auto del 25 de septiembre de 2019, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia admitió la acción de tutela y, en consecuencia, ordenó correr traslado de la misma a las autoridades judiciales accionadas y vinculó al trámite de tutela a la Policía Metropolitana de Cali, al Juzgado Tercero Municipal de Apartadó (Antioquia), al Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería (Córdoba), al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y a la Superintendencia Nacional de Salud³⁴.

5.1. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Primera de Decisión Laboral (accionado)

Mediante oficio del tres de octubre de 2019, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali - Sala Primera de Decisión Laboral- intervino en el trámite de la acción de tutela sin aducir un razonamiento en particular, pues simplemente relacionó las actuaciones surtidas dentro del trámite de la acción de habeas corpus, cuyas decisiones judiciales se cuestionan en el presente proceso. Y adjuntó copia del Auto del 10 de abril de 2019 que resolvió la

impugnación promovida por la accionante contra la decisión del Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali que negó el recurso de habeas corpus, por medio de la cual se confirmó la decisión del juzgado de instancia³⁵.

5.2. Policía Metropolitana de Cali (vinculada)

El cuatro de octubre de 2019, el comandante de la Policía Metropolitana de Cali dio respuesta al requerimiento efectuado y solicitó su desvinculación del trámite de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que dicha entidad no había vulnerado ni amenazado los derechos fundamentales de la accionante, en la medida en que le corresponde estrictamente obedecer y ejecutar las órdenes pronunciadas por los diferentes estamentos de la rama judicial, siendo incompetente para dejar sin efecto las órdenes de arresto que cursan en contra de la tutelante.

Por lo demás, confirmó la materialización de sucesivas órdenes de arresto en contra de la Gerente de Coomeva E.P.S. desde el 26 de febrero hasta el 12 de junio de 2019, fecha en la que entró en vigencia el habeas corpus resuelto en su favor por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Por último, indicó que, para el cuatro de octubre del 2019, figuran 207 órdenes de arresto contra la accionante en el Sistema Operativo de la Policía Nacional (SIOPER), decretadas por diferentes despachos judiciales del país³⁶.

5.3. Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería, Córdoba (vinculado)

En respuesta recibida el primero de octubre de 2019, la Jueza Primera Penal Municipal para Adolescentes de Montería (Córdoba), vinculada al trámite de tutela en sede de instancia, solicitó declarar improcedente el amparo deprecado, ya que -en su opinión- el habeas corpus

no es la acción procedente para debatir la pretensión de la accionante, “amén de que una decisión en este sentido abre la puerta a la inobservancia de las decisiones judiciales en materia de tutela por parte de esta entidad y muchas otras en iguales circunstancias, perpetuando en el tiempo la vulneración de derechos fundamentales de los incidentista (sic), muchos de ellos menores de edad y personas de la tercera edad”³⁷.

Así mismo, la funcionaria informó que, a la fecha, no existía orden de arresto vigente por parte de ese despacho judicial en contra de la accionante, ya que el juzgado fue vinculado al trámite del recurso de habeas corpus que resolvió el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 12 de junio de 2019, en donde se le concedió el habeas corpus a la accionante y se ordenó suspender todas las órdenes de arresto libradas en su contra dentro de incidentes de desacato³⁸, por el término de seis meses.

5.4. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (vinculado)

El dos de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dio respuesta al requerimiento de la Corte Suprema de Justicia mediante el envío de la decisión proferida por dicha autoridad judicial, el 12 de junio de 2019, dentro del trámite de habeas corpus promovido por la señora Ángela María Cruz Libreros contra la Policía Metropolitana de Santiago de Cali y el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería³⁹.

II. Decisiones de instancia

1. Sentencia de primera instancia

En sentencia del siete de octubre de 2019, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo solicitado, por considerar que la acción de tutela resultaba improcedente en el presente asunto al desconocer el presupuesto de subsidiariedad, ya que se promovía con el fin de amparar el derecho fundamental a la libertad cuya protección específica podía lograrse a través del mecanismo especial de habeas corpus; sumado a esto, la accionante acudía al presente trámite con los mismos argumentos planteados en la citada acción, asunto que ya había sido decidido por los jueces constitucionales sobre los que recaía la competencia natural. Por último, sostuvo que la actora debió impugnar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, si consideraba que no era la indicada para evitar el menoscabo de su derecho a la libertad, pero omitió hacerlo sin justificación alguna⁴⁰.

2. Impugnación

El apoderado de la accionante presentó impugnación contra el fallo de tutela proferido en primera instancia. En dicho escrito el abogado argumentó que, contrario a lo señalado en la sentencia impugnada, el hecho de acudir en reiteradas oportunidades ante el juez constitucional de habeas corpus con la misma pretensión y que ello haya derivado en decisiones contradictorias y apartadas de las garantías invocadas, no solo demuestra el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, sino que también evidencia que la acción de tutela es el mecanismo eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales de su poderdante. Adicionalmente, sostuvo que la interposición del recurso de habeas corpus no impedía promover la acción de amparo, ya que la amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de la actora permanecía latente, por lo que no existía cosa juzgada frente al asunto. Agregó que la falta de reglamentación del incidente de desacato y de la sanción de arresto en el marco del sistema general de seguridad social en salud tornaba arbitrario el actuar de los jueces encargados de su trámite⁴¹.

3. Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 27 de noviembre de 2019, la Sala de Decisión de Tutelas No. 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del a-quo, al considerar que las decisiones judiciales atacadas resultaban razonables y ajustadas a los parámetros constitucionales y legales, así como al material probatorio aportado, en la medida en que no aparecían caprichosas ni se evidenciaba que se hubiera actuado de manera negligente; al contrario, se logró determinar que no era procedente conceder el habeas corpus solicitado, debido a que la orden de arresto emitida en contra de la accionante se basaba en una decisión judicial por el incumplimiento de un fallo de tutela, circunstancia que de manera alguna podía ser considerada como una privación ilegal de la libertad⁴².

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

Las pruebas aportadas, todas de origen documental, son las siguientes:

- Copia simple del Auto del 14 de marzo de 2019 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por el cual se decide la impugnación interpuesta contra el Auto del 5 de marzo anterior del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, que confirma la negativa de conceder la acción de habeas corpus en favor de Ángela María Cruz Libreros. Folios 27 a 33, cuaderno segunda instancia. (Primer habeas corpus).
- Copia simple del escrito acción de habeas corpus promovido el 4 de abril de 2019 por la señora Ángela María Cruz Libreros contra la Policía Metropolitana de Santiago de Cali. Folios 54 a 59, cuaderno escrito tutela. (Segundo habeas corpus).
- Copia simple del Auto del 5 de abril de 2019 del Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali que resuelve negar la acción de habeas corpus promovida por la señora Ángela María

Cruz Libreros. Folios 60 a 65, cuaderno escrito tutela. (Segundo habeas corpus).

- Copia simple del escrito impugnación de habeas corpus promovido el 8 de abril de 2019 contra el Auto del 5 de abril de 2019 del Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito que negó el habeas corpus a Ángela María Cruz Libreros Folios 68 a 70, cuaderno escrito tutela. (Segundo habeas corpus).

- Copia simple del Auto del 10 de abril de 2019 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral- que confirma el Auto del 5 de abril de 2019 del Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali. Folios 72 a 75, cuaderno primera instancia. (Segundo habeas corpus).

- Copia simple del Auto del 12 de junio de 2019 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que concede la acción de habeas corpus en favor de Ángela María Cruz Libreros. Folios 60 a 68, cuaderno primera instancia. (Tercer habeas corpus).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Mediante Auto del 28 de febrero de 2020, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación⁴³, se escogió para revisión el expediente radicado con el Número T-7.802.739 y se repartió al magistrado sustanciador que preside la Sala Tercera de Revisión⁴⁴. Es así como la Corte Constitucional es competente, a través de la citada Sala, para examinar las sentencias de tutela proferidas dentro del proceso de la referencia, con

arreglo a lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y esquema de resolución

La señora Ángela María Cruz Libreros, en calidad de gerente general y representante legal de Coomeva E.P.S., fue capturada por la Policía Metropolitana de Cali, el 26 de febrero de 2019, en cumplimiento de una sanción de arresto fijada por el término de cinco días ante el desacato a las órdenes contenidas en un fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia). Al momento de su detención, también le fue notificado que se haría efectiva la acumulación de sanciones de arresto decretadas por el señalado despacho judicial y que, en total, ascendía a 42 días.

Con posterioridad, la Policía Metropolitana de Cali le comunicó que debía mantenerla privada de la libertad en tanto se encontraban pendientes de ejecutar otras sanciones de arresto, domiciliarias e intramurales, impuestas en su contra por distintas autoridades judiciales, debido al incumplimiento generalizado de órdenes dictadas dentro de acciones de tutela tramitadas en contra de la E.P.S. que representa⁴⁵. Adicionalmente, debido a la crisis que atraviesa el sector salud del cual hace parte la E.P.S. que gerencia, a partir del momento de su detención se han proferido nuevas órdenes de arresto en trámites incidentales, que incrementan el número de registros en su contra y la mantienen privada de la libertad de forma indefinida.

Por lo anterior, la señora Cruz Libreros, actuando por intermedio de apoderado judicial y encontrándose en cumplimiento de las sanciones proferidas por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia), ejerció la acción constitucional de habeas corpus con el fin de exigir su libertad inmediata y la suspensión de la ejecución de las órdenes de arresto existentes, así como de las demás que llegaran a proferirse en su contra,

por parte de la Policía Metropolitana de Cali. Dicha acción fue resuelta en primera instancia en forma negativa por el Tribunal Superior de Cali mediante providencia del cinco de marzo de 2019, y luego confirmada en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en auto del 14 de marzo de año en cita⁴⁶.

Más adelante, a comienzos del mes de abril de 2019, cuando la actora tenía cumplidos más de 30 días de arresto domiciliario efectivo, su abogado interpuso un segundo recurso de habeas corpus en procura de que se ordenara su libertad inmediata y se suspendiera, por el término de un año, la ejecución tanto de las órdenes de arresto vigentes como de aquellas que llegaran a generarse eventualmente en su contra. En dicha oportunidad, la defensa de la afectada planteó la hipótesis de que su captura y su privación de la libertad obedeció a la configuración de una “vía de hecho por consecuencia”, pues a pesar de la legalidad de las sanciones proferidas por los jueces de tutela y la validez de su ejecución por parte del ente policial, este último, al aplicar la acumulación aritmética de los arrestos, “había convertido la detención en ilegal, prologándola indefinidamente”⁴⁷; y, además, desnaturalizaba la finalidad disciplinaria de la sanción por desacato. Este recurso, en primera instancia, fue resuelto en forma negativa por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, en providencia del cinco de abril de 2019, decisión que fue impugnada y resuelta en segunda instancia por el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral-, que confirmó el fallo a través de auto del diez de abril de 2019.

Posteriormente, cuando ya había cumplido más de 100 días de arresto consecutivos y se encontraba privada de la libertad por el término de 30 días en virtud de una orden del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería (Córdoba), la accionante, mediante apoderado judicial, presentó un tercer recurso de habeas corpus en el que insistió en que se dispusiera su libertad inmediata y se suspendiera, al menos por seis meses, la ejecución de las órdenes de arresto vigentes y las que llegaran a generarse en su contra durante dicho término. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 12 de junio de 2019, accedió a la solicitud de habeas corpus de la accionante, por lo que ordenó suspender la ejecución de las sanciones de arresto impuestas en su contra durante

un periodo de seis meses. Pero no dispuso su libertad inmediata, al reparar en el hecho de que la legalidad de las actuaciones judiciales que dispusieron las medidas de arresto no se había discutido. Por esta razón, resolvió que contra dicha providencia procedía la impugnación ante el Consejo de Estado, en los términos del artículo 7 de la Ley 1095 de 2006⁴⁸; no obstante, la parte actora no promovió la impugnación.

Ante estas circunstancias, el día 20 de septiembre de 2019, la señora Cruz Libreros, obrando por intermedio de apoderado judicial, formuló acción de tutela contra las providencias del cinco y del diez de abril de 2019 dictadas por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral-, respectivamente, por resolver en forma negativa el recurso de habeas corpus interpuesto para lograr su libertad. Para la actora, las decisiones judiciales señaladas al declarar improcedente el amparo desconocieron el hecho de que la acumulación aritmética de sanciones de arresto por desacato que la mantiene privada de su libertad es consecuencia directa de la crisis por la que atraviesa Coomeva E.P.S., ya que conlleva la continua y elevada imposición de este tipo de sanciones en contra de su representante legal por el incumplimiento a órdenes impartidas en fallos de tutela.

En primera instancia, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia denegó el amparo dada la improcedencia de la acción de tutela por desconocer el presupuesto de subsidiariedad, ya que se promovía con el fin de amparar el derecho fundamental a la libertad cuya protección específica podía lograrse a través del mecanismo especial de habeas corpus; en segunda instancia, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del a-quo, al considerar que las decisiones judiciales atacadas resultaban razonables y ajustadas a los parámetros constitucionales y legales y al material probatorio aportado, con base en lo cual se logró determinar que no era procedente conceder el habeas corpus solicitado, debido a que la orden de arresto emitida en contra de la accionante se basaba en una decisión judicial, circunstancia que no podía ser considerada como una privación ilegal de la libertad.

A pesar de la insistencia de la accionante, los jueces constitucionales que decidieron los recursos de habeas corpus presentaron ajustada al ordenamiento jurídico su privación de libertad. En particular, los despachos judiciales que conocieron en primera y en segunda instancia del trámite de habeas corpus cuestionado en este proceso consideraron improcedente el mecanismo porque afirmaron que⁴⁹, por un lado, la privación de libertad era legal al estar soportada en fallos judiciales y, por otro, no se tornaba prolongada de forma arbitraria o indebida, en la medida en que el reclamo de libertad había sido formulado durante el término de cumplimiento de las sanciones proferidas, y solo podía valorarse frente a situaciones fácticas vigentes y determinadas.

En este orden de ideas, el problema jurídico sustancial que concierne dilucidar a esta Sala de Revisión es si el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior -Sala Primera de Decisión Laboral- de la misma ciudad incurrieron en los defectos sustantivo, fáctico y de desconocimiento del precedente y, en consecuencia, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la presunción de inocencia, a la libertad, a la igualdad, al buen nombre, a la honra y a la dignidad humana de la señora Ángela María Cruz Libreros, al resolver en forma negativa el recurso de habeas corpus interpuesto para obtener su libertad. Para definir este asunto, como cuestión previa, es necesario analizar si es procedente la acción de tutela para controvertir providencias judiciales que resuelven habeas corpus. Seguidamente, habrá de definirse si se acredita el cumplimiento del requisito general de procedibilidad referido a la legitimación en la causa por activa y por pasiva, considerando las solicitudes de desvinculación del proceso que señalaron algunos de los intervinientes.

Una vez superado los puntos anteriores, se hará referencia a la jurisprudencia constitucional relativa a la caracterización de los requisitos generales para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales para, luego, verificar el cumplimiento de dichos requisitos en el caso concreto. En caso afirmativo, se reiterará la jurisprudencia constitucional referente a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales para, posteriormente, verificar la configuración o no de los

defectos endilgados en las decisiones de habeas corpus que se cuestionan en el caso concreto, a saber: a) defecto sustantivo por inaplicación del artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 y por error en la escogencia del método interpretativo para resolver el caso; b) defecto fáctico por falta de valoración de la crisis estructural del sistema de salud y su repercusión en el incumplimiento de fallos de tutela por parte de las E.P.S. y las consecuentes sanciones de arresto en contra de sus representantes legales; y c) defecto de desconocimiento del precedente constitucional, particularmente de las Sentencias T-491 de 2014, C-187 de 2006 y SU-034 de 2018.

Por último, se explicará la naturaleza dual del habeas corpus como acción constitucional y derecho fundamental para la protección de la libertad personal; se expondrá la situación por la que atraviesa Coomeva E.P.S. y que ha derivado en la imposición masiva de arrestos en contra de su representante legal por incumplimiento a fallos de tutela; y se aludirá a las reglas establecidas en la Sentencia T-1234 de 2008 que resultan aplicables al presente caso.

3. Cuestión previa

3.1. Procedencia excepcionalísima de la acción de tutela contra las providencias que resuelven habeas corpus

En materia de tutela contra decisiones de habeas corpus el precedente constitucional se ha limitado a admitir su procedencia únicamente frente a las providencias que niegan el recurso, por vía de la configuración de las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esto es así en la medida en que con la decisión que concede un habeas corpus se materializa el recurso judicial específicamente diseñado para lograr el restablecimiento del derecho fundamental a la libertad. De manera que concebir su utilización para atacar y enervar los efectos de un recurso judicial que reivindica la libertad,

solo sería posible bajo estrictas condiciones⁵⁰.

Otro argumento es que el legislador, avalado por la propia Corte Constitucional, decidió que frente a la decisión favorable de habeas corpus no exista recurso ni mecanismo de controversia judicial alguno, lo cual, en principio, extendería esta inimpugnabilidad a la acción de tutela. En todo caso, la Corte ha admitido la procedencia excepcionalísima de la acción de tutela para controvertir la decisión que concede el habeas corpus, cuya constatación debe ser valorada en cada caso concreto, a fin de evidenciar actuaciones judiciales manifiestamente irrazonables o fraudulentas. Al respecto, en la Sentencia SU-350 de 2019⁵¹, la Corte señaló lo siguiente:

“34. En el ordenamiento jurídico colombiano, el habeas corpus está orientado a proteger la libertad de personas capturadas sin el respeto de las garantías constitucionales, o cuya detención se prolongue arbitrariamente y sin fundamento legal.

35. Por ello mismo, el legislador colombiano, consciente de la importancia superlativa de este instrumento (num. 2.1.), previó dentro de su trámite procesal la siguiente particularidad: la decisión judicial que concede una acción de habeas corpus es inimpugnable. De hecho, esta Corporación, desde su jurisprudencia más temprana, reconoció en aquella circunstancia un rasgo central de esta acción.

36. En efecto, para la Corte, “precisamente porque el control de legalidad de la detención es una garantía especial de la libertad, la decisión que resuelve el habeas corpus no es susceptible de impugnación, ni resulta procedente el ejercicio del recurso frente a los mismos hechos que generaron la interposición de la acción”.

37. Adicionalmente, un aspecto distintivo de esta acción es que no se trata de un litigio en el que pueda hablarse, con rigor conceptual, de “partes procesales”. Como sucede en toda actuación, en el trámite de habeas corpus deben respetarse el principio de contradicción y el debido proceso. Con todo, se trata de un mecanismo judicial sui generis, con una finalidad precisa. En él, la relación jurídico-procesal relevante es la que entabla el juez de habeas corpus con el recluso, en orden a establecer, con la información disponible en el proceso, si aquel se encuentra ilegalmente privado de su libertad. Por consiguiente, las autoridades vinculadas a dicho trámite prima facie no están en condiciones de alegar su legitimación frente a las presuntas afrentas iusfundamentales que pudiera generar el reconocimiento de esta garantía.

38. Lo anterior permite concluir, entonces, que si el legislador, avalado por la propia Corte Constitucional, decidió que frente a la providencia favorable de habeas corpus no exista recurso, ni mecanismo de controversia judicial de ninguna índole, es plausible sostener, por elementales razones, que esta inimpugnabilidad se extendería, en principio, a la propia acción de tutela.

39. En efecto, el precedente constitucional en la materia refleja, con claridad, que la procedencia de la tutela contra decisiones de habeas corpus, por configuración de “vías de hecho” (hoy causales genéricas y específicas de procedibilidad) se ha limitado únicamente a las providencias que niegan aquella acción.

40. Esto es así por cuanto, con la decisión mediante la cual se concede una acción de habeas corpus, se materializa, como ya indicó la Corte, la “acción de tutela de la libertad”. De modo correlativo, la propia acción de tutela es una herramienta de protección de los derechos fundamentales. Por tanto, concebir su utilización para atacar y enervar los efectos de un recurso judicial que reivindica precisamente uno de los más importantes derechos –la libertad personal– solo podría ser posible bajo estrictas condiciones: i) la acción de tutela contra las providencias dictadas en el marco de la acción constitucional de habeas corpus

debe cumplir, en primera medida, los requisitos genéricos y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Con todo, ii) cuando se trata de controvertir, en específico, la decisión que concede el habeas corpus, su procedencia es excepcionalísima”.

Siendo así las cosas, en el presente caso se acredita la exigencia general establecida en la jurisprudencia para adelantar el estudio de procedibilidad de la acción de tutela bajo examen, toda vez que allí se busca cuestionar las decisiones de los jueces constitucionales que negaron la solicitud de habeas corpus interpuesta por la accionante, sobre la base de haber incurrido en varios defectos o yerros sustantivos.

3.2. Análisis de la legitimación en la causa en el presente asunto

Por regla general, previo al estudio del fondo del caso planteado, el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de tres requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, al tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991, a saber: (i) la legitimación en la causa, es decir, si la persona que interpone el amparo tiene interés jurídico para hacerlo (legitimación por activa) y, a su vez, si contra quien se dirige es un sujeto demandable a través de la acción de tutela (legitimación por pasiva); (ii) la inmediatez, esto es, la instauración de la acción de manera oportuna; y (iii) la subsidiariedad o el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que no sean eficaces o idóneos o, en su defecto, se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁵².

En cuanto a la legitimación por activa, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: “la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo

momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

Una de las alternativas que tiene la persona vulnerada o amenazada en sus derechos, cuando no ejercita de manera directa la acción, es hacerlo por conducto de un representante judicial debidamente habilitado. Esta Corporación ha precisado que el apoderamiento judicial en materia de tutela (i) es un acto jurídico formal, por lo que debe realizarse por escrito; (ii) se concreta en un escrito llamado poder que se presume auténtico; (iii) debe ser un poder especial; (iv) el poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para instaurar procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial; y (v) el destinatario del acto de apoderamiento solo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional⁵³.

En el caso bajo examen, se tiene que la accionante le otorgó poder especial a un abogado para que promoviera en su representación acción de tutela contra el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de la misma ciudad⁵⁴. Dicho documento fue suscrito tanto por la señora Ángela María Cruz Libreros como por el aludido apoderado, quienes adelantaron diligencia de presentación personal al efecto. Por lo demás, en auto del 25 de septiembre de 2019, el juez constitucional de primera instancia le reconoció personería jurídica al citado apoderado para representar a la parte accionante, en los términos de las facultades conferidas⁵⁵. En este orden de ideas, se acredita el cumplimiento de la legitimación en la causa por activa en el presente asunto.

Con respecto a la legitimación por pasiva, el artículo 86 del Texto Superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales,

cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley⁵⁶. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos: por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

En el presente asunto, no cabe duda de que la acción de tutela se dirige contra las autoridades judiciales que profirieron las decisiones objeto de reproche, siendo estas las autoridades públicas competentes para resolver el trámite de habeas corpus quienes, por un lado, son sujetos respecto de los cuales procede el amparo y, por el otro, al proferir las providencias que negaron la solicitud de habeas corpus de la actora pudieron haber vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales.

Una vez despejadas las anteriores cuestiones previas, se continuará con el trámite señalado en la formulación del problema jurídico.

Esta Corporación ha sostenido en forma reiterada que la acción de tutela procede contra providencias proferidas por los jueces de la República, en virtud del artículo 86 superior que previó, expresamente, la posibilidad de su interposición a efectos de obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Sobre esta base, en la propia jurisprudencia constitucional se han decantado las condiciones excepcionales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, a efectos de encontrar un adecuado equilibrio entre la primacía de los derechos fundamentales y el respeto por los principios de autonomía, independencia judicial y seguridad jurídica⁵⁷.

A partir de la Sentencia C-590 de 2005⁵⁸, la Sala Plena estableció los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, aclaró que los primeros son presupuestos cuyo cumplimiento forzoso es condición necesaria para que el juez constitucional pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento, mientras que los segundos corresponden, específicamente, a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

En cuanto a los primeros, se acreditan siempre que: (i) el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional⁵⁹; (ii) el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela⁶⁰; (iii) se cumpla con el requisito de inmediatez de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad⁶¹; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales⁶²; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y, que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible⁶³; y, (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela⁶⁴.

4.1. Verificación de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales que resolvieron el habeas corpus

A continuación, esta Sala de Revisión establecerá si concurren o no los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en relación con la providencia del diez de abril de 2019 dictada por el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral- al resolver la impugnación interpuesta por la accionante frente a la decisión de primera instancia adoptada por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de la misma ciudad, el cinco de abril de 2019.

4.1.1. Relevancia constitucional de asunto

El presente asunto cumple con este requisito ya que involucra la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la presunción de inocencia, a la libertad, a la igualdad, al buen nombre, a la honra y a la dignidad humana de la accionante (artículos 1, 13, 15, 21, 28 y 29 de la Constitución). Igualmente, se considera que la problemática constitucional que involucra es novedosa, pues evidencia una posible afectación de derechos fundamentales derivada, al parecer, de la falta de reglamentación del trámite del incidente de desacato en cuanto a la imposición masiva de sanciones de arresto y su acumulación en cabeza de una misma persona natural destinataria.

4.1.2. Agotamiento de todos los medios de defensa judicial (subsidiariedad)

Esta Sala de Revisión encuentra satisfecho el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en la presente acción de tutela con respecto a las decisiones judiciales acusadas, estas son, las correspondientes al trámite del segundo habeas corpus reseñado en los antecedentes de esta providencia (supra 3.2.), toda vez que la actora agotó el trámite de impugnación frente a la decisión negativa del Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali que fue confirmada, en segunda instancia, por el Tribunal Superior -Sala Primera de Decisión Laboral- de la misma ciudad, sin que existiera otro mecanismo judicial -ordinario o extraordinario- para controvertir la decisión del Tribunal.

Ahora bien, en la medida en que con posterioridad a las decisiones judiciales acusadas se interpuso otro recurso -tercer habeas corpus- y este fue resuelto en forma favorable a la accionante al acceder parcialmente a la solicitud invocada (supra 3.3.), se considera necesario hacer referencia al agotamiento del requisito de subsidiariedad frente a esta

decisión posterior, en razón a que en dicho trámite se solicitó la libertad inmediata de la accionante, con fundamento en iguales consideraciones jurídicas y situación fáctica.

Al respecto, la parte resolutive de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 12 de junio de 2019, en el tercer habeas corpus presentado por la accionante, dispuso textualmente lo siguiente:

“PRIMERO.- ACCEDER a la solicitud de hábeas corpus solicitada por la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En consecuencia,

SEGUNDO.- SUSPENDER la ejecución de las sanciones de arresto impuestas en sede de incidente de desacato de tutela, a la señora ÁNGELA MARÍA CRUZ LIBREROS como agente de COOMEVA E.P.S. S.A. y que estén relacionadas con el incumplimiento de la atención misional de esa EPS con sus afiliados.

TERCERO.- La suspensión dispuesta en el numeral anterior, cubrirá un periodo de seis (6) meses contados a partir de las notificaciones respectivas, término dentro del cual la señora CRUZ LIBREROS, como gerente de COOMEVA E.P.S. S.A., deberá cumplir con las órdenes de tutela impuestas cuyo incumplimiento motiva la sanción de arresto, de lo cual rendirá informe a los juzgados de conocimiento.

TERCERO.- [sic] NOTIFÍQUESE en forma inmediata y personal lo aquí decidido a la accionante por intermedio de su apoderado, informándole que contra esta providencia procede la impugnación ante el inmediato Superior, vale decir, el H. Consejo de Estado, en los términos del artículo 7 de la Ley 1095 de 2006. Para tal efecto, expídasele y entréguesele copia

íntegra y gratuita de esta providencia. En el mismo sentido se notificará a la POLICÍA METROPOLITANA DE SANTIAGO DE CALI, a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y al CTI de la ciudad de Cali, para que cumplan lo aquí ordenado. Al juzgado demandado se le notificará por correo electrónico”.

Luego, pese a que el Tribunal accedió a la solicitud de habeas corpus de la accionante al suspender las órdenes de arresto en su contra, lo cual resultaba favorable a sus intereses, no dispuso su libertad inmediata tomando en consideración que la legalidad de las actuaciones judiciales que habían dispuesto las medidas de arresto no fue debatida. De esta suerte, ordenó suspender la ejecución de las sanciones de arresto impuestas en contra de la actora durante un periodo de seis meses, contados a partir de las notificaciones respectivas, interregno que juzgó suficiente para que la accionante, “en ejercicio de las competencias propias de su cargo como gerente general de COOMEVA E.P.S., propenda por el efectivo cumplimiento de las órdenes de tutela libradas para la satisfacción del derecho a la salud de los afiliados a la E.P.S.”⁶⁵. Asimismo, dispuso que “contra esta providencia procede la impugnación ante el inmediato Superior, vale decir, el H. Consejo de Estado, en los términos del artículo 7 de la Ley 1095 de 2006”; no obstante, la parte actora no promovió la impugnación⁶⁶.

Con relación a la impugnabilidad de la decisión de habeas corpus, el artículo 6º de la Ley 1095 de 2006 establece la improcedencia de recurso alguno contra la decisión que concede el habeas corpus, mientras que el artículo 7º de dicho ordenamiento consagra la impugnación de la decisión que niega la libertad señalando un procedimiento específico al efecto:

Artículo 7º. Impugnación. La providencia que niegue el Hábeas Corpus podrá ser impugnada, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la notificación. La impugnación se

someterá a las siguientes reglas: // 1. Presentada la impugnación, el juez remitirá las diligencias dentro de las siguientes veinticuatro (24) horas al superior jerárquico correspondiente. El expediente será repartido de manera inmediata y habrá de ser fallado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. // 2. Cuando el superior jerárquico sea un juez plural, el recurso será sustanciado y fallado integralmente por uno de los magistrados integrantes de la Corporación, sin requerir de la aprobación de la sala o sección respectiva. Cada uno de los integrantes de la Corporación se tendrá como juez individual para resolver las impugnaciones del Hábeas Corpus”.

Y, específicamente, en relación con la posibilidad de impugnar la decisión judicial que niega la libertad de la persona que invoca el habeas corpus, la Sentencia C-187 de 200667 señaló lo siguiente:

“Como se observa, dado que la garantía del hábeas corpus ha sido establecida a favor de los derechos de la persona y no del Estado, y la posibilidad de impugnar la decisión que niega la libertad de la persona se entiende incorporada al contenido esencial del Hábeas Corpus, no contraría la Constitución que el legislador prevea que la providencia que niega el recurso pueda ser impugnada, acogiendo la Corte ahora los argumentos y fundamentos expuestos en la providencia citada, que considera la prevalencia en el orden interno del derecho fundamental del hábeas corpus y su integración al bloque de constitucionalidad, por lo que, actúa acorde con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia –art. 8º Convención Americana– el legislador al consagrar la posibilidad de impugnar la decisión que niega el hábeas corpus.

(...)

La segunda instancia representa una garantía adicional a favor de la persona, quien podrá optar por interponer el recurso u omitir el trámite del mismo; por esta razón, el legislador, en

ejercicio de la libertad de configuración del derecho, señaló de manera adecuada un procedimiento y unos términos que atienden a los principios de celeridad y eficacia propios de la acción que se pretende reglamentar”. (Subrayas fuera del texto original).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se evidencia que la accionante no impugnó la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que accedió parcialmente a su solicitud de habeas corpus, en la medida en que la decisión de suspensión de arrestos en su contra resultaba favorable a sus intereses y, por tanto, no era impugnabile en los términos del artículo 6º de la Ley 1095. Por otro lado, a pesar de que la actora sí tenía la posibilidad de impugnar la parte negativa de la decisión en cuanto al hecho de no haber ordenado su libertad inmediata, era claro que no hubiera podido obtener una decisión distinta en sede de segunda instancia, teniendo en cuenta que la postura consolidada de los jueces de habeas corpus que habían resuelto las dos solicitudes anteriores (supra 3.1 y 3.2), como sucedió en el caso del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, era unívoca en señalar su improcedencia debido a que la privación de libertad de la actora se encontraba ajustada al ordenamiento jurídico por no derivar en actuaciones ilegales ni arbitrarias, sino, todo lo contrario, obedecer al cumplimiento de órdenes judiciales en trámites de desacato a fallos de tutela.

En este orden de ideas, considerando que a la luz de la jurisprudencia referida la impugnación del habeas corpus que niega la solicitud no se presenta como un presupuesto insalvable, menos aun cuando la decisión de primera instancia ha resultado parcialmente favorable a la situación de la interesada, se concluye que no era exigible agotar tal recurso frente al tercer habeas corpus promovido por la accionante.

En conclusión, en el sub júdice, la Sala de Revisión encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad, teniendo en cuenta que la señora Cruz Libreros no contaba con otros mecanismos de defensa judicial a su alcance para discutir la posible violación de sus derechos fundamentales, producto de las decisiones adversas a sus pretensiones de libertad

inmediata por parte de los jueces que resolvieron los recursos de habeas corpus interpuestos para obtenerla. Esto es así porque al momento de presentar la acción de tutela, la accionante continuaba privada de su libertad y se mantenían incólumes las afectaciones alegadas frente a los otros derechos fundamentales conculcados.

4.1.3. Inmediatez

Sobre la base de la anterior apreciación, cabe advertir que debe darse por satisfecho el cumplimiento del requisito de inmediatez. En efecto, se observa que las providencias acusadas por la actora, que resolvieron desfavorablemente las solicitudes de libertad y suspensión de la ejecución de las sanciones de arresto por desacato promovidas mediante el recurso de habeas corpus, datan del cinco y el diez de abril de 2019. Y que la fecha de presentación de la tutela fue el 20 de septiembre de 2019. Luego, transcurrieron cinco meses y diez días entre el auto que decidió la impugnación del recurso de habeas corpus y la solicitud de amparo, término que resulta razonable a partir de la ocurrencia de los eventos presuntamente vulneradores y las singulares circunstancias en que está envuelta la controversia, y considerando que la amenaza a los derechos fundamentales de la accionante se mantuvo latente.

4.1.4. Identificación de los hechos que generan la violación y que ellos hayan sido alegados en el proceso judicial, en caso de haber sido posible

En el presente caso, el apoderado judicial de la parte actora cumplió con este requisito al señalar -tanto en la acción de habeas corpus como en el presente trámite de tutela- que la vulneración a sus derechos fundamentales se deriva de la ejecución sucesiva de sanciones de arresto acumuladas que ha debido soportar como representante legal de Coomeva E.P.S., en cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en trámites individuales de desacato promovidos contra dicha entidad, que ha llevado a su detención domiciliaria desde su

captura en febrero de 2019, resaltando que esta circunstancia se ha generado por la falta de regulación de la ejecución de arrestos masivos en sede del trámite incidental de desacato frente a órdenes de tutela.

4.1.5. En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales

Este requisito no es aplicable al asunto bajo estudio, ya que los defectos que se alegan son de carácter sustantivo, fáctico y de desconocimiento del precedente.

4.1.6. El fallo controvertido no es una sentencia de tutela, ni se trata de una nulidad por inconstitucionalidad adoptada por el Consejo de Estado

Como se ha indicado, las providencias que se censuran fueron adoptadas en el trámite de una acción constitucional de habeas corpus y no en sede de tutela, así como tampoco se trata de decisiones de constitucionalidad adoptadas por el Consejo de Estado.

A partir de las consideraciones expuestas, se concluye que la acción de tutela bajo examen es procedente por cumplir con los requisitos generales exigidos por la jurisprudencia, razón por la cual enseguida se evaluarán los defectos alegados por la accionante en contra de las decisiones acusadas, con el propósito de resolver el problema jurídico propuesto.

4.2. Verificación de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales que resolvieron el habeas corpus

Una vez se ha constatado el cumplimiento de los requisitos generales, la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales depende de que las mismas hayan incurrido en, al menos, una de las siguientes causales específicas, también denominadas vicios o defectos materiales, de tal trascendencia que conlleva la amenaza o la vulneración de derechos fundamentales: (i) defecto orgánico, el cual se configura cuando el funcionario judicial que adoptó la decisión objeto de cuestionamiento carece de competencia para ello; (ii) defecto procedimental absoluto, que se origina en los casos en que la autoridad judicial se aparta abiertamente y sin justificación de la normatividad procesal que era aplicable al caso concreto; (iii) defecto fáctico, que tiene lugar cuando existan fallas en la decisión que sean imputables a deficiencias probatorias del proceso; (iv) defecto sustantivo o material, que se presenta en los casos en que la decisión judicial se apoya o se sustenta en disposiciones claramente inaplicables al caso concreto o inexistente; (v) error inducido o por consecuencia, el cual tiene lugar cuando la decisión judicial se fundamenta en hechos o situaciones en la que participan personas obligadas a colaborar con la administración de justicia -autoridades o particulares-, y cuyo proceder irregular induce en error o engaño al funcionario judicial con grave perjuicio para los derechos fundamentales de alguna de las partes o de terceros; (vi) decisión sin motivación, que se configura por el incumplimiento del servidor judicial de su obligación de fundamentar fáctica y jurídicamente las decisiones que le corresponde adoptar; (vii) desconocimiento del precedente judicial, que se presenta en los casos en que la autoridad judicial, a través de sus decisiones, se aparta del precedente aplicable al caso sin presentar las razones jurídicas que justifiquen debidamente el cambio de jurisprudencia; (viii) violación directa de la Constitución, la cual ocurre, entre otros supuestos, cuando la decisión judicial se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados amparados por la Carta Política⁶⁸.

En el presente caso, la accionante considera que las providencias cuestionadas que resolvieron en su contra el recurso de habeas corpus, dictadas por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior de la misma ciudad al confirmar la decisión del juzgado, incurrieron en unas supuestas irregularidades específicas que configurarían la ocurrencia de los defectos sustantivo, fáctico y por desconocimiento del precedente. Para

proceder con el análisis exigido, la Corte reiterará la jurisprudencia constitucional que ha caracterizado estos defectos para, enseguida, exponer la naturaleza dual del habeas corpus como derecho fundamental y acción constitucional para la protección de la libertad personal y, por último, analizar cada uno de los defectos alegatos en el caso concreto.

4.3. Caracterización del defecto sustantivo o material⁶⁹

Esta Corporación ha entendido que el defecto sustantivo surge cuando i) la providencia contiene un error originado en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas al caso analizado por el juez⁷⁰, ii) la autoridad judicial juzga el asunto con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o iii) se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

Dicho yerro debe configurar una irregularidad de significativa trascendencia que haya llevado a proferir una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales⁷¹. En ese sentido, en la Sentencia SU-448 de 2011⁷² la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló las principales circunstancias que generan que una providencia judicial incurra en un defecto sustantivo. Concretamente, se explicó que ello ocurre cuando:

(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador;

(ii) Pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable a tal decisión judicial;

(iii) No toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes;

(iv) La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución;

(v) Un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición;

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso;

(vii) Se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto;

(viii) La actuación no está justificada en forma suficiente de manera que se vulneran derechos fundamentales;

(ix) Sin un mínimo de argumentación, se desconoce el precedente judicial;

(x) El juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una violación manifiesta de la Constitución.

4.4. Caracterización del defecto fáctico⁷³

Este Tribunal ha señalado que el defecto fáctico se presenta (i) cuando el juez no tiene el apoyo probatorio necesario para justificar su decisión⁷⁴; (ii) cuando incurre en un error en el examen de las pruebas, por no valorar una de ellas o por hacerlo de forma caprichosa o arbitraria; (iii) cuando omite el decreto o la práctica de las pruebas necesarias dentro del proceso, incluso cuando ellas son *ad substantiam actus*; o (iv) cuando adopta una decisión judicial con fundamento en una prueba obtenida de forma ilícita⁷⁵.

En este orden de ideas, el defecto fáctico puede tener una dimensión negativa y una positiva. Se presenta la dimensión negativa cuando la autoridad judicial no practica o valora una prueba, o su examen se hace de forma arbitraria, irracional o caprichosa, lo que en últimas se traduce en la imposibilidad de comprobar los hechos. Por el contrario, se configura la dimensión positiva, cuando el acervo probatorio no debía ser admitido o valorado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las pruebas indebidamente recaudadas que son apreciadas por el juez⁷⁶, o cuando se dan por establecidas circunstancias, sin que exista soporte de ellas en el material probatorio que respalda una determinación⁷⁷.

Sobre la ocurrencia del defecto fáctico, en términos generales, esta Corporación ha dicho que: “[e]n otras palabras, se presenta defecto fáctico por omisión cuando el juzgador se abstiene de decretar pruebas. (...). Existe defecto fáctico por no valoración del acervo

probatorio, cuando el juzgador omite considerar pruebas que obran en el expediente bien sea porque ‘no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que, de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente.’ Hay lugar al defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio cuando o bien ‘el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva’ dando paso a un defecto fáctico por no excluir o valorar una prueba obtenida de manera ilícita”⁷⁸.

Respecto del margen de intervención que tiene el juez de tutela al momento de estudiar la configuración de un defecto fáctico, se han fijado criterios que buscan preservar el ámbito de autonomía judicial y el principio del juez natural, de manera que se reduzca al máximo la intervención del juez constitucional. En este sentido, se ha recalcado que en sede de tutela no debe llevarse a cabo un examen exhaustivo del material probatorio, pues dicha función le corresponde al juez que conoció la causa. También se ha enfatizado que una diferencia en la valoración de las pruebas no puede considerarse como un defecto fáctico ya que, ante interpretaciones diversas, es el juez natural quien debe determinar cuál es la que mejor se ajusta al caso en estudio. Concretamente, la Corte ha dicho que “[e]l juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquél es razonable y legítima”⁷⁹.

En todo caso, la existencia del defecto fáctico respecto de un pronunciamiento judicial supone que el error en que se haya incurrido sea manifiesto, evidente y claro, con la potencialidad de tener una incidencia directa en la decisión adoptada.

4.5. Caracterización del desconocimiento del precedente constitucional

En términos generales, esta causal se configura cuando el juez ordinario “desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”⁸⁰. De esta forma, el operador jurídico no puede separarse de un precedente salvo que exista un motivo suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto⁸¹, previo cumplimiento de una carga mínima y seria de argumentación que explique profundamente las razones por las que se desatiende una decisión propia o la adoptada por el superior jerárquico o el órgano de cierre jurisdiccional⁸².

La Corte Constitucional ha explicado los requisitos y el alcance para que prospere el desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: primero debe existir un “conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver”⁸³, bien sea varias sentencias de tutela, una sentencia de unificación o una de constitucionalidad que sean anteriores a la decisión en la que se deba aplicar el precedente en cuestión; y, segundo, que dicho precedente, respecto del caso concreto objeto de análisis, debe tener (a) un problema jurídico semejante, así como (b) unos supuestos fácticos y aspectos normativos análogos⁸⁴.

En cuanto al alcance de esta causal, se ha establecido que “la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede ser desconocida de cuatro formas: (i) aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexecutable por sentencias de constitucionalidad; (ii) aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela”⁸⁵.

Ahora bien, aunque el precedente constitucional tiene la fuerza de establecer

interpretaciones que ciñan la aplicación del ordenamiento legal a lo consagrado por la Carta Política para garantizar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, un juez tampoco debe perder de vista, so pena de incurrir en un defecto sustantivo, que, tal y como esta Corporación lo explicó en la Sentencia C-836 de 2001⁸⁶, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tiene fuerza de precedente y es una garantía para que los fallos judiciales estén apoyados en una interpretación uniforme y sólida del ordenamiento jurídico, toda vez que en la jurisdicción ordinaria se establecen las pautas de interpretación y aplicación de la normatividad legal en lo que respecta a los conflictos civiles, laborales y penales⁸⁷.

4.6. Naturaleza dual del habeas corpus como derecho fundamental y acción constitucional para la protección de la libertad personal

El habeas corpus es una garantía fundamental y, a la vez, una acción constitucional en favor de la libertad personal prevista en el artículo 30 de la Constitución Política y desarrollada en la Ley 1095 de 2006. A su vez, la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 6.7) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.4) reconocen el derecho de toda persona privada de la libertad para recurrir ante un juez o tribunal competente para que decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si estos fueran ilegales.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza dual de esta figura al afirmar que: “[e]l derecho consagrado en el artículo 30 de la Constitución puede también interpretarse como una acción, de igual naturaleza a la acción de tutela de que trata el artículo 86 superior, que tiene toda persona contra cualquier acto expedido por autoridad judicial, sea este auto o inclusive sentencia, pudiendo ser esta última de cualquier instancia, para pedir su libertad en aquellos casos en que creyere estar ilegalmente privado de ésta.

Se puede afirmar, en otros términos, que se trata de una ‘acción de tutela de la libertad’, con el fin de hacer efectivo este derecho”⁸⁸.

El carácter independiente que reviste este mecanismo constitucional para la protección específica del derecho fundamental a la libertad también ha sido resaltado por la jurisprudencia al señalar que: “por ser una acción formada bajo un enfoque específico y determinado que busca la obtención de un resultado inmediato frente a una situación concreta, el hábeas corpus se configura como el mecanismo más idóneo en nuestro ordenamiento jurídico para lograr el restablecimiento del derecho fundamental a la libertad, sin que sea posible ejercer una acción más efectiva para la consecución del mismo objetivo. Así las cosas, frente a las decisiones que resuelven solicitudes de libertad mediante este recurso judicial, no es posible ejercer alguna otra acción que permita revivir los términos y las discusiones sobre la materia ya resuelta, en virtud de la naturaleza especial de este recurso”⁸⁹.

Como derecho fundamental el habeas corpus se caracteriza porque su aplicación es inmediata (art. 85 C.P.), no encuentra límite temporal para su ejercicio, ya que no es susceptible de limitación durante los estados de excepción (arts. 93 y 214-2 C.P; art. 4º Ley 137 de 1994), debe ser interpretado con observancia del principio de favorabilidad o pro homine (art. 1º, Ley 1095 de 2006) y “protege no solo el derecho a la libertad sino también el derecho a la vida y a la integridad personal, y todos los derechos fundamentales que pueden ser amenazados cuando se presentan eventos de abuso de poder propias típicas de las privaciones irregulares de la libertad”⁹⁰. Como acción constitucional se caracteriza por ser informal lo que la hace ajena a ritualidades o formalismos, preferente frente a otras acciones constitucionales con trámite prioritario y célere en virtud del término perentorio de 36 horas previsto para que sea resuelto por cualquier juez de la República.

De conformidad con la Ley 1095 de 2006, el ejercicio de la acción de habeas corpus resulta procedente en dos hipótesis: 1) cuando la persona es privada de libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, y 2) cuando la privación de la libertad se prolonga ilegalmente (art. 1º). Por esto, “[e]l juez respectivo deberá verificar, además de la privación de la libertad, que la misma sea arbitraria o ilegal, pues si encuentra que la persona ha sido

capturada, aprehendida, arrestada, detenida, procesada o condenada con arreglo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, la petición de libertad tendrá que ser denegada”⁹¹. En cambio, una vez sea “[d]emostrada la violación de las garantías constitucionales o legales, la autoridad judicial competente inmediatamente ordenará la liberación de la persona privada de la libertad, por auto interlocutorio contra el cual no procede recurso alguno” (art. 6º). La norma en mención también dispone la obligatoriedad de establecer la responsabilidad, penal y disciplinaria, derivada de los actos ilegales de privación de la libertad por parte de las autoridades públicas, así como la facultad para reclamar patrimonialmente con ocasión de los mismos, toda vez que cuando sea “[r]econocido el hábeas corpus, la autoridad judicial compulsará copias para que el funcionario competente inicie las investigaciones a que haya lugar, sin detrimento de las acciones legales restauradoras de perjuicios que estime adelantar el afectado” (art. 9º).

Igualmente, respecto de la naturaleza sui generis de este mecanismo judicial vale la pena resaltar que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no es adversarial, es decir, que no se trata de un litigio “en el que pueda hablarse, con rigor conceptual de partes procesales”, ya que la relación jurídico-procesal relevante es aquella que “entabla el juez de habeas corpus con el recluso, en orden a establecer, con la información disponible en el proceso, si aquel se encuentra ilegalmente privado de su libertad”⁹².

En conclusión, se tiene que, en estricto sentido, el ordenamiento jurídico ha dispuesto que el juez constitucional de habeas corpus sea la autoridad preferente para determinar la ilegalidad o no de una detención, contando para ello con la potestad de verificar de manera directa las circunstancias de la privación de la libertad para, con base en ello, resolver el recurso concediendo la libertad inmediata o manteniendo la privación que cumpla con los requisitos de ley. En este sentido, lo que corresponde determinar al juez de habeas corpus en cada caso concreto es si la privación efectiva de la libertad de una persona se ajusta o no al ordenamiento jurídico por lo que, en principio, escaparía de su órbita de competencia la constatación de situaciones estructurales que hayan llevado a la detención de representantes legales de entidades por fallas en la prestación de los servicios a cargo de sus

representadas.

4.7. Análisis de la configuración del defecto sustantivo en el caso concreto

El defecto sustantivo se alega en la demanda por dos vías, a saber, i) por inaplicación de norma adecuada y ii) por error en la interpretación, por lo tanto, a continuación se presentará su análisis separado.

4.7.1. Defecto sustantivo por inaplicación de norma adecuada

La actora asegura que el yerro se genera por la contradicción entre la motivación y las decisiones negativas adoptadas, ya que desconocen que la acumulación de sanciones de arresto en su contra configura una prolongación ilegal de su detención, que es consecuencia de factores sociales ajenos a su órbita de control y que, al mismo tiempo, contradice la naturaleza persuasiva del incidente de desacato, en aras del cumplimiento de fallos de tutela. Esto derivó, a su juicio, en la falta de aplicación al caso concreto tanto del artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 que establece la procedencia del recurso de habeas corpus cuando la privación de la libertad se prolongue ilegalmente, como del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y de los parámetros que la jurisprudencia constitucional ha establecido sobre la procedencia del incidente de desacato.

Asegura que las decisiones cuestionadas “no ofrecen un marco normativo que de un fundamento a la prolongación ilegal de la libertad (..) sino que por el contrario se apartan por completo de las normas constitucionales y legales que les ordenan proteger la libertad y los derechos fundamentales en las privaciones de la libertad ilícitas”⁹³. En relación con la decisión de primera instancia, la accionante sostiene que la valoración que realiza el Juez

Dieciocho Laboral de Cali cuando señala que “la finalidad del habeas corpus no está dada para invalidar las actuaciones surtidas en los diferentes trámites que cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley para la imposición de las sanciones de arresto, como consecuencia de la omisión de la aquí accionante en acatar las órdenes proferidas, en donde para evitar la ejecución de la sanción de arresto basta que se cumpla a cabalidad lo ordenado por los diferentes jueces constitucionales” 94, desconoce la relevancia y aplicabilidad del artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 en el caso concreto, ya que debió considerar que la constante notificación de órdenes de arresto y su acumulación constituía una prolongación ilegal de su detención, que hacía procedente el recurso de habeas corpus por configurar una de las dos causales que establece la referida norma. Adicionalmente, considera que el juez debió verificar que Coomeva E.P.S. ha actuado de buena fe para lograr el cumplimiento de los fallos de tutela que la involucran, por lo que desatendió los parámetros jurisprudenciales del incidente de desacato que exigen demostrar la responsabilidad subjetiva del accionado en el incumplimiento de los fallos y precisan la finalidad persuasiva, más que sancionatoria, de la imposición de arrestos, trayendo como efecto la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

En relación con la decisión adoptada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Cali, cuando señala que “la materialización de todas estas órdenes constituye un hecho futuro e incierto, es decir, a la fecha no se están ejecutando todas ellas y la legalidad de la detención de la actora habrá de revisarse en cada caso y al momento de su ejecución por parte de la Policía Metropolitana, por lo que se reitera esta situación escapa de la órbita de facultades que se pueden ejercer por el juez constitucional en la presente acción, ya que se estaría resolviendo sobre una privación de la libertad que se estima que el juez constitucional de habeas corpus no se encuentra facultado para estudiar sobre la suspensión de las órdenes que aduce el recurrente están siendo acumuladas, por tratarse de decisiones adoptadas por los jueces de tutela en ejercicio de sus funciones, toda vez que estas se encuentran revestidas de la presunción de legalidad”95, la demandante afirma que resulta equivocada porque “la tarea del juez constitucional de habeas corpus no es supervisar la legalidad de las decisiones sino que la imposición de estas no se traduzca en una grave violación de los derechos fundamentales de las personas”, y porque atenta contra el principio de legalidad cuando entiende que la acumulación de arrestos “no es más que una serie de hechos futuros

e inciertos”.

Para verificar si se produjo el defecto material alegado, esta Sala de Revisión debe determinar si, como lo afirma la demandante, las decisiones impugnadas desconocieron las disposiciones normativas señaladas que resultaban aplicables al caso concreto. En primera instancia, el Juez Dieciocho Laboral de Cali definió como problema jurídico el de determinar si la orden de arresto que en ese momento estaba cumpliendo la accionante constituía una vía de hecho que la hiciera ilegal y, en consecuencia, si los supuestos fácticos y jurídicos para la procedencia del recurso estaban presentes en el caso bajo estudio. Para resolverlo, como primera medida, expuso de manera amplia el marco normativo y jurisprudencial que consagra el habeas corpus, transcribiendo al efecto el contenido de los artículos 30 de la Constitución Política y 1º de la Ley 1095 de 2006 y de apartes de la Sentencia C-187 de 2006⁹⁶ en los que se efectuó el examen de constitucionalidad del artículo 2º de la Ley 1095 frente a las dos hipótesis genéricas de procedencia de la mencionada acción. Enseguida se refirió al caso concreto para evaluar el habeas corpus, cuando el arresto corresponde a una sanción por incumplimiento de fallos de tutela, transcribiendo el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y apartes de la Sentencia SU-034 de 2018⁹⁷ referentes al contenido y alcance del desacato en el trámite de tutela. Y con base en estas previsiones negó el recurso, habida cuenta de que la privación de la libertad de la actora se enmarcaba en “las actuaciones surtidas en los diferentes trámites [de tutela] que cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley para la imposición de las sanciones de arresto”.

En este punto, tal y como lo destacaron de manera acertada y suficiente las autoridades judiciales acusadas, resulta relevante hacer referencia al alcance que la jurisprudencia de esta Corporación le ha dado a la figura del habeas corpus y a las dos hipótesis legales que determinan su procedencia, a saber: “1) [c]uando la persona es privada de libertad con violación de las garantías constitucionales o legales” y “2. [c]uando la privación de la libertad se prolonga ilegalmente”. Particularmente, en la Sentencia C-187 de 2006⁹⁸, citada en las providencias censuradas, la Corte sostuvo que “[s]e trata de hipótesis amplias y genéricas

que hacen posible la protección del derecho a la libertad personal frente a una variedad impredecible de hechos”, en las que resulta indispensable garantizar la reserva legal y judicial para autorizar la privación de la libertad de una persona, de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Constitución Política. Entre las hipótesis en las que la persona es privada de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, la mencionada sentencia cita “los casos en los cuales una autoridad priva de la libertad a una persona en lugar diferente al sitio destinado de manera oficial para la detención de personas, o lo hace sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, o lo realiza sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, o por un motivo que no esté definido en ésta. // También se presenta la hipótesis de que sea la propia autoridad judicial, la que, al disponer sobre la privación de la libertad de una persona, lo haga sin las formalidades legales o por un motivo no definido en la ley”.

Como eventos referidos a la prolongación ilegal de la privación de la libertad se citan hipótesis como “aquella en la cual se detiene en flagrancia a una persona (C.P. art. 32) y no se le pone a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las 36 horas siguientes; también puede ocurrir que la autoridad pública mantenga privada de la libertad a una persona después de que se ha ordenado legalmente por la autoridad judicial que le sea concedida la libertad. Otra hipótesis puede ser aquella en la cual, las detenciones legales pueden volverse ilegales, como cuando la propia autoridad judicial prolonga la detención por un lapso superior al permitido por la Constitución y la ley, u omite resolver dentro de los términos legales la solicitud de libertad provisional presentada por quien tiene derecho”.

De manera que, contrario a lo señalado por la actora, no se desconocieron las normas del ordenamiento jurídico aplicables al caso concreto ni existió una contradicción entre la motivación y las decisiones negativas adoptadas, ya que los jueces constitucionales de habeas corpus precisamente aplicaron las disposiciones que la demandante echa de menos para resolver el asunto, pero constataron que las circunstancias expuestas no configuraban ninguna de las dos causales de procedencia del recurso; es decir, que la detención de la accionante no se tornaba ilegal ni arbitraria, toda vez que obedecía al cumplimiento de fallos

de tutela en firme, en cuyo trámite se había garantizado el procedimiento establecido en la ley para la imposición de sanciones de arresto.

De hecho, la propia demandante reconoce la aplicación de la Ley 1095 de 2006 para resolver el caso cuando afirma que el ejercicio interpretativo que realizaron las autoridades judiciales accionadas “atiende a un ejercicio lógico-deductivo que no puede ser aplicado en este caso. El a quo y el ad-quem elaboran su sentencia fundamentando como premisa mayor la Ley Estatutaria 1095 de 2006 y como premisa menor el arresto de la [accionante]”⁹⁹.

Por las anteriores razones, se considera que no se configura el defecto sustantivo por inaplicación de norma adecuada alegado por la demandante.

4.7.2. Defecto sustantivo por error en la interpretación

Para la actora, las decisiones judiciales cuestionadas incurrieron en el mencionado defecto al realizar un ejercicio interpretativo lógico-deductivo en el que “[e]l a quo y el ad-quem elaboran su sentencia fundamentando como premisa mayor la Ley Estatutaria 1095 de 2006 y como premisa menor el arresto de la [accionante]”¹⁰⁰, en lugar de escoger la ponderación como el método interpretativo aplicable al caso concreto teniendo en cuenta la limitación de derechos fundamentales por la situación particular de su arresto y detención, prolongada e indefinida, generada por la crisis estructural del sistema de salud.

Contrario a esto, expone que la providencia de primera instancia señala que el recurso de habeas corpus resulta improcedente porque busca sustituir las garantías del proceso penal ordinario, mientras que la decisión de segunda instancia rechaza el recurso porque se plantea frente a hechos futuros e inciertos que deben ser analizados caso a caso, en cada

despacho judicial.

Al respecto, la Sala debe reiterar que la subsunción o inferencia lógica deductiva, si bien no es ni debe considerarse como el único método de análisis en la labor de juzgamiento, “constituye una importante herramienta al alcance de los jueces, principalmente para la aplicación de reglas con un sentido claro y unívoco, fundada en el principio de igualdad de trato ante la ley e imparcialidad de la administración de justicia”¹⁰¹. Ahora bien, es cierto que la ponderación o juicio de proporcionalidad es una metodología ampliamente utilizada por los jueces constitucionales para resolver tensiones en casos de limitación de derechos fundamentales. No obstante, al juez constitucional de habeas corpus no le está vedado recurrir a la subsunción ni se le impone utilizar la herramienta hermenéutica de ponderación para decidir solicitudes de libertad. Su autonomía para resolver el recurso se sujeta a garantizar una interpretación y aplicación razonable de las normas al caso concreto, dentro de las amplias hipótesis que estableció el legislador para la procedencia del amparo.

En el presente caso, si bien la providencia de primera instancia citó apartes de jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia referentes a la improcedencia del habeas corpus cuando se invoca para sustituir los canales ordinarios del proceso penal para formular peticiones de libertad, esta argumentación no fue utilizada para resolver el caso concreto. La tesis con la cual el despacho negó el recurso se basó en la imposibilidad de encuadrar la privación de la libertad de la accionante por desacato a fallos de tutela en alguna de las dos hipótesis o causales de procedencia del recurso, señalando los medios de defensa existentes dentro del trámite de tutela para reclamar su libertad.

La providencia de segunda instancia se centró en argumentar la improcedencia del habeas corpus por haberse invocado mientras se encontraba vigente una orden judicial de arresto por desacato dictada por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia), por no haberse acreditado el incumplimiento de un fallo de tutela, lo cual hacía imposible calificar de ilegal o arbitraria su detención. El Tribunal, además, argumentó que su

competencia como juez constitucional estaba limitada a la verificación específica “de los elementos extrínsecos de la medida que afecta la libertad”, por lo que escapaba de su órbita funcional pronunciarse sobre órdenes de arresto que aún no se habían materializado, ya que esto correspondía revisarse en cada evento y al momento de su ejecución. Por último, vale resaltar que citó una providencia de la Corte Suprema de Justicia en la que se resolvió un caso análogo indicándole al recurrente que, a pesar de la improcedencia del habeas corpus, contaba con la acción de tutela en cuyo trámite existía la posibilidad de selección por esta Corporación.

Por lo tanto, no se encuentra que la interpretación realizada por los jueces en las providencias cuestionadas haya sido errónea, irrazonable o desproporcionada, por lo que se considera que tampoco se configura el defecto sustantivo por error en la interpretación alegado por la parte actora.

4.8. Análisis de la configuración del defecto fáctico en el caso concreto

La demandante asegura que en las decisiones acusadas se configuró el defecto fáctico al omitir valorar la situación crítica del sistema de salud en el país, hecho notorio ampliamente conocido y que se expuso en el escrito de habeas corpus, que ha llevado a desdibujar la finalidad del trámite de desacatos a fallos de tutela proferidos contra la E.P.S. cuando conlleva la acumulación de una cantidad absurda de arrestos en contra de sus representantes, y cuya responsabilidad no puede ser atribuida de manera exclusiva a las entidades prestadoras del servicio y mucho menos a su representante legal. Esto derivó en una decisión contentiva de un yerro en la interpretación de las pruebas.

No obstante constatar la irregular situación de detención de la accionante, los jueces de

habeas corpus consideraron que el estudio de esta problemática desbordaba el carácter residual y subsidiario del recurso y, por tanto, su órbita de competencia, en la medida en que les resultaba vedado entrar a cuestionar la legalidad de las sanciones de arresto impuestas en los trámites incidentales así como ordenar la suspensión de los efectos jurídicos de las mismas, toda vez que la solución que el ordenamiento jurídico vigente tiene dispuesta para evitar los arrestos por desacato es acreditar el cumplimiento de los fallos de tutela o demostrar el hecho de encontrarse en imposibilidad material de cumplirlos.

Por lo anterior, se considera que la valoración de la situación fáctica del caso por parte de los jueces señalados no omitió el análisis de la problemática estructural por cuenta de la cual la accionante se encontraba privada de la libertad, y tampoco resultó equivocada. Y, en todo caso, si llegara a afirmarse que sí se presentó este yerro en la apreciación de las pruebas, el mismo no tendría la potencialidad de tener una incidencia directa en la decisión adoptada ya que, en últimas, lo que las autoridades judiciales indicaron en sus providencias fue que la solución a dicha problemática correspondía al juez constitucional de tutela.

4.9. Análisis de la configuración del defecto de desconocimiento del precedente constitucional en el caso concreto

La demandante asegura que las providencias acusadas desconocieron específicamente la regla jurisprudencial contenida en la Sentencia T-491 de 2014¹⁰², en virtud de la cual el juez de habeas corpus debe verificar el respeto de las garantías y derechos que pueden verse afectados por la privación de la libertad tanto desde el punto de vista formal como sustantivo, sin desestimar la procedencia del recurso “porque la persona se encuentra privada de la libertad por cuenta de una actuación procesal o que dentro del proceso existen recursos para debatir la situación tildada de lesiva del derecho a la libertad”. En el caso concreto, la decisión de primera instancia, confirmada por la segunda instancia, incurrió en este error al disponer que “[c]orolario de todo lo dicho, es claro que, en el presente caso, la finalidad del habeas corpus no está dada para invalidar las actuaciones surtidas en los

diferentes trámites que cumplieron a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley para la imposición de las sanciones de arresto” (negrilla fuera del texto original).

Esta Sala considera que las providencias cuestionadas no incurrieron en el yerro alegado, en la medida en que si bien la regla específica que señala la accionante, que esta identifica en la Sentencia T-491 de 2014, con remisión a jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tal providencia, al analizar la procedencia de la tutela contra decisiones de habeas corpus, se enfoca en hechos y fundamentos normativos distintos de los estudiados en el caso bajo estudio, ya que hace referencia a la posibilidad de invocar el recurso en casos de privación de la libertad por la comisión de ilícitos, aun cuando existan mecanismos dentro del proceso penal para debatir la detención.

Por otra parte, la demandante también alega que los jueces constitucionales del asunto consideraron suficiente verificar si la medida de privación de libertad de la actora cumplía con las formalidades de ley, sin entrar en el análisis de la crisis institucional que desencadena la acumulación incesante de órdenes de arresto, desatendiendo lo dispuesto en la Sentencia C-187 de 2006¹⁰³ en cuanto a que las causales para la protección del habeas corpus dispuestas por el legislador son “hipótesis amplias y genéricas que hacen posible la protección del derecho a la libertad personal frente a una variedad impredecible de hechos”.

En relación con este alegato, vale la pena transcribir lo señalado por la Corte en la Sentencia C-187 de 2006 al examinar la constitucionalidad de las causales de procedencia del habeas corpus:

“Se trata de hipótesis amplias y genéricas que hacen posible la protección del derecho a la libertad personal frente a una variedad impredecible de hechos. La lectura conjunta de los artículos 28 y 30 de la Carta Política, pone de manifiesto la reserva legal y judicial para

autorizar la privación de la libertad de la persona, más aún si se considera que ésta constituye un presupuesto para el ejercicio de otras libertades y derechos.

Como hipótesis en las cuales la persona es privada de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, se pueden citar los casos en los cuales una autoridad priva de la libertad a una persona en lugar diferente al sitio destinado de manera oficial para la detención de personas, o lo hace sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, o lo realiza sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, o por un motivo que no esté definido en ésta.

También se presenta la hipótesis de que sea la propia autoridad judicial, la que al disponer sobre la privación de la libertad de una persona, lo haga sin las formalidades legales o por un motivo no definido en la ley.

En cuanto a la prolongación ilegal de la privación de la libertad también pueden considerarse diversas hipótesis, como aquella en la cual se detiene en flagrancia a una persona (C.P. art. 32) y no se le pone a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las 36 horas siguientes; también puede ocurrir que la autoridad pública mantenga privada de la libertad a una persona después de que se ha ordenado legalmente por la autoridad judicial que le sea concedida la libertad. Otra hipótesis puede ser aquella en la cual, las detenciones legales pueden volverse ilegales, como cuando la propia autoridad judicial prolonga la detención por un lapso superior al permitido por la Constitución y la ley, u omite resolver dentro de los términos legales la solicitud de libertad provisional presentada por quien tiene derecho.

En suma, las dos hipótesis son amplias y genéricas para prever diversas actuaciones provenientes de las autoridades públicas, cuando ellas signifiquen vulneración del derecho a la libertad y de aquellos derechos conexos protegidos mediante el hábeas corpus.

(...)

Ahora bien. La finalidad que se persigue con la consagración legal de las hipótesis en las cuales resulta procedente el ejercicio de la acción de hábeas corpus, es la de asegurar que todas las decisiones que recaigan sobre la libertad personal sean tomadas mediante orden escrita proferida por la autoridad judicial competente, con plena observancia de las formalidades establecidas para ello y dentro de los precisos términos consagrados en la Constitución y en la ley, así como que la persona sea reclusa en el lugar oficial de detención y en ningún otro”.

Los ejemplos expuestos por la Corte con respecto a posibles eventos en los que se configurarían las dos hipótesis previstas por el legislador para la procedencia del habeas corpus evidencian que, a pesar del amplio margen con el que cuenta el juez del recurso para valorar las circunstancias de privación de libertad que se le ponen de presente, el asunto objeto de esta decisión no cabría dentro de ninguna causal, tal como lo consideraron los jueces constitucionales cuyas decisiones son reprochadas.

Por último, a pesar de que la decisión de primera instancia citó expresamente la Sentencia SU-034 de 2018¹⁰⁴ en lo relativo a la naturaleza disciplinaria del incidente de desacato, lo hizo de forma tangencial al punto que “no permitió dimensionar todas las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional y tampoco presentó un contraste argumentativo que justificara su no aplicación para el caso, especialmente, en relación con la influencia de factores externos en la imposición, modulación y evaluación de las sanciones derivadas del incumplimiento de la acción de tutela, como es el caso de la aplicación del principio de buena fe por parte de COOMEVA E.P.S. en la pretensión de prestar los servicios de salud, o la concurrencia del “estado de cosas inconstitucional” declarado por la sentencia T-760 de 2008 en materia de salud”.

Este reproche tampoco resulta de recibo, pues atribuir a los jueces de habeas corpus la responsabilidad de efectuar la imposición, modulación y evaluación de las sanciones de desacato, sobrepasaría el marco de sus competencias funcionales e invadiría la competencia del juez natural que es el de la acción de tutela.

4.10. Por lo anterior, no se accederá a la solicitud de declarar la cesación de los efectos jurídicos de las providencias del cinco y del diez de abril de 2019, que negaron el recurso de habeas corpus interpuesto para, en su lugar, ordenar al Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali expedir un nuevo fallo, en la medida en que no se encontró acreditada la ocurrencia de ninguno de los defectos alegados señalados por la jurisprudencia como causales de procedencia específica de la tutela contra providencias judiciales.

5. Constatación de un problema estructural que exige un pronunciamiento de la Corte para la protección de los derechos de la accionante. Facultades ultra y extra petita del juez constitucional.

5.1. El uso de la facultad de emitir fallos ultra y extra petita, esto es, “decidir más allá de lo pedido o sobre pretensiones que no hicieron parte de la demanda”¹⁰⁵, no solo implica una posibilidad para el juez de tutela sino la obligación de utilizar de manera activa dicha facultad oficiosa cuando el asunto sometido a su conocimiento lo amerita. Esto debido al carácter informal del amparo y considerando que su objetivo es la materialización efectiva de los derechos fundamentales y, a través de ella, la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución¹⁰⁶. En relación con el ejercicio de esta atribución por parte del juez constitucional, en la Sentencia T-015 de 2019¹⁰⁷ se sostuvo lo siguiente:

“(…) la Corte ha admitido que este resuelva los asuntos sin ceñirse estricta y forzosamente (i) a las situaciones de hecho relatadas en la demanda¹⁰⁸; (ii) a las pretensiones del actor¹⁰⁹; ni (iii) a los derechos invocados por este, como si tendría que hacerlo en otro tipo

de causas judiciales.

Es el juez quien debe (i) establecer los hechos relevantes y, en caso de no tenerlos claros, indagar por ellos; (ii) adoptar las medidas que estime convenientes y efectivas para el restablecimiento del ejercicio de las garantías ius fundamentales; y (iii) precisar y resguardar todos los derechos que advierta comprometidos en determinada situación¹¹⁰”.

5.2. En el presente caso, no obstante la falta de acreditación de los defectos endilgados por la actora en las providencias cuestionadas, el recuento de los antecedentes del caso efectuado en esta providencia permite advertir la existencia de un problema estructural en Coomeva E.P.S. que, según expresa la representante de la entidad, se hizo evidente desde el año 2015, se intensificó entre los años 2017 y 2018 y persiste en la actualidad, encontrándose en un plan de reorganización o de ajuste institucional, tal como lo confirman los informes de las entidades de vigilancia y control.

Ese problema estructural se manifiesta en la incapacidad de Coomeva E.P.S. para atender de manera oportuna los requerimientos en salud que le presentan sus usuarios, situación que ha derivado en la interposición masiva de acciones de tutela que son falladas por jueces constitucionales de todo el país, algunas de las cuales derivan en el trámite de incidentes de desacato por incumplimiento de las órdenes de tutela que, a su vez, traen como consecuencia la imposición de sanciones de arresto en contra de la representante legal de la E.P.S.

La situación se hace más compleja a la hora de materializar los arrestos ordenados en contra de la accionante, toda vez que, a pesar de responder a trámites individuales y que probablemente no han sido proferidos a la misma vez, figuran acumulados en la base de datos de la Policía Nacional pendientes de ejecución, lo que ha conllevado la privación de libertad de la accionante, de manera ininterrumpida, desde su captura el 26 de febrero de

2019, con el agravante de que el término de detención se torna incierto en la medida en que se amplía constantemente debido a la imposición de nuevos arrestos en el trámite de nuevos incidentes de desacato, por el incumplimiento de fallos de tutela por parte de Coomeva E.P.S.

5.3. Como se desprende de las particularidades del caso descritas a lo largo de esta providencia, cabe que esta Sala de Revisión adelante un estudio detenido del problema jurídico que se revela, en la medida en que la consideración de una situación marco o global como la descrita no era susceptible de apreciarse por separado por cada uno de los jueces constitucionales que impusieron órdenes de arresto en contra de la accionante en el trámite de desacatos a fallos de tutela, ni podía ser resuelta por los jueces constitucionales de habeas corpus por falta de competencia.

5.4. En efecto, pese a las circunstancias que se han anotado y que conducen a que en el caso concreto la acción de tutela se declare improcedente en la medida en que no se encontró acreditada la ocurrencia de ninguno de los defectos alegados señalados por la jurisprudencia como causales de procedencia específica de la tutela contra providencias judiciales, observa la Sala que la pretensión de la accionante se orienta a obtener un pronunciamiento más amplio que, de manera general, la proteja en sus derechos fundamentales frente a una situación irregular que existe en Coomeva E.P.S. y que desborda su capacidad como persona y como directiva para hacerle frente, a partir de la constatación objetiva del incumplimiento de órdenes de tutela que conduce a que le sean impuestas reiteradas y sucesivas sanciones de arresto.

5.5. Para abordar el anterior problema, en primer lugar, se hará referencia a la situación por la que atraviesa Coomeva E.P.S. y que ha derivado en la imposición masiva de arrestos en contra de su representante legal por incumplimiento a fallos de tutela; luego, se retomarán las consideraciones expuestas frente al caso de Cajanal en la Sentencia 1234 de 2008111 con el fin de identificar elementos que resulten igualmente predicables de la situación de

Coomeva E.P.S.; y, por último, se determinará si las sucesivas sanciones por desacato que se le imponen a la gerente general de la EPS constituyen una violación de sus derechos fundamentales susceptible de corregirse por la vía de la acción de tutela.

6. Antecedentes de la situación de COOMEVA E.P.S.

6.1. En el escrito de habeas corpus, la demandante argumentó la necesidad de trascender el análisis del caso particular para valorar su detención prolongada a la luz de la crisis estructural por la que atraviesa el sector salud y, por tanto, Coomeva E.P.S.¹¹², así como al elevado número de acciones de tutela tramitadas contra la mencionada E.P.S. en los últimos años, un porcentaje de las cuales deriva en incidentes de desacato en los que se ordenan sanciones de arresto contra los representantes legales de la entidad.

6.1.1. En igual sentido, en el escrito de tutela la actora sostuvo que el incumplimiento de las órdenes de tutela por virtud de las cuales se le ha declarado en desacato a Coomeva E.P.S. ha obedecido a la grave situación financiera por la que atraviesa el sistema de salud, dada la insuficiencia de recursos para atender la demanda de servicios no vinculados al Plan de Beneficios en Salud (PBS) solicitados por los usuarios, que se agrava por el desproporcionado incremento de aquellos ordenados por vía de tutela. Al efecto, afirmó que por esta crisis el Estado le adeuda a la E.P.S. la suma de un billón de pesos por concepto de recobros, y Coomeva E.P.S. estuvo sometida, entre los años 2015 y 2018, a medida preventiva y vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud¹¹³, y desde el año 2018 está ejecutando un plan de ajuste y recuperación financiera con una vigencia de diez años.

6.1.2. También aseguró que, entre los años 2017 y 2018, el total de acciones de tutela tramitadas contra Coomeva E.P.S. ascendió a la cifra de 61.644, que representa el 2.9% de la población afiliada. Del total de tutelas se han generado 5.700 sanciones por desacato de los cuales el 1% se transforma en arresto contra los representantes legales de la E.P.S.

6.1.3. Por último, en el escrito de solicitud de selección del caso para revisión, la accionante reiteró lo señalado previamente y agregó lo que a continuación se transcribe:

“... desde la adopción de la medida de vigilancia en el 2016 las Unidades de Pago por Capitación que le eran reconocidas a la EPS, deben ser giradas de manera directa, como mínimo en un 80% a los prestadores de servicios de salud de la red de la Entidad, sin que medie apropiación de recurso alguno por parte de la EPS.

(...)

La ADRES (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD), con ocasión de diferentes órdenes judiciales que carecen en estricto sentido de fundamento legal, desde el mes de mayo de 2019 está efectuando retenciones a los Procesos de Compensación de la EPS bloqueando el porcentaje total de los gastos de administración (10% Contributivo y 8% Subsidiado) de la Entidad, que es utilizado, como su nombre lo indica en la operación y funcionalidad de la EPS como el pago de las instalaciones (arrendamiento) para la atención al público, nómina y aportes parafiscales de los trabajadores, pago a proveedores administrativos que apoyan actividades básicas para la prestación de los servicios de salud como equipos de cómputo, impresoras e insumos, entre otros. La relación de retenciones desde el año 2015 es la siguiente:

Periodo retención

Consorcio SAYP

ADRES

Total general

2015

\$1.135.535.887

\$1.135.535.887

2016

\$9.531.301.656

\$9.531.301.656

2017

\$30.764.126.979

\$30.764.126.979

2018

\$2.457.481.316

\$34.141.017.466

\$36.598.498.782

\$57.337.422.824

\$57.337.422.824

Total general

\$43.888.445.837

\$91.478.440.290

\$135.366.886.127

Por su parte, el BANCO DE OCCIDENTE que maneja las cuentas maestras de pagos de Coomeva EPS S.A para el Régimen Contributivo y Subsidiado, con el fin de recibir en las mismas las UPC que le reconoce el Sistema de Salud, viene reteniendo desde el año 2015 los recursos de la EPS (a pesar de acreditársele su característica de inembargables) producto de medidas cautelares decretadas dentro de procesos de ejecución y coactivos a nivel nacional en contra de COOMEVA EPS S.A; embargos que perturban gravemente la prestación de los servicios de salud a que tienen derecho los afiliados de esta EPS, así como la operación administrativa de la Entidad, cuya afectación se ha incrementado durante los últimos años, así:

Periodo retención

BANCO DE OCCIDENTE

2015

\$5.050.579.701

2016

\$17.679.126.020

2017

\$59.436.868.544

2018

\$99.278.329.088

2019

\$30.885.793.431

Total general

\$212.330.696.784

Lo anterior sin que medie en estricto sentido un fundamento legal en los embargos decretados, desconociendo por el contrario postulados constitucionales que privilegian la protección de los referidos recursos”¹¹⁴.

6.2. Con el fin de contrastar esta información, la Corte consultó el más reciente informe anual de la Defensoría del Pueblo denominado “La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2018” y encontró lo siguiente:

“1.5.3. La situación de Coomeva EPS

Mediante Resolución 5098 de 2018, la Supersalud prorrogó nuevamente por un año la medida preventiva de vigilancia especial que cobijaba a esta aseguradora. Esta medida, que ya lleva varios años (desde 2012), se presentó en atención a que la aseguradora continúa con fallas en la prestación de servicios y en riesgo financiero.

Según la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales, al 31 de diciembre de 2017 Coomeva estaba incumpliendo con lo siguiente: (i) condiciones financieras y de solvencia: presentaba un déficit de capital mínimo y de patrimonio; (ii) presentaba riesgos financieros: insolvencia, iliquidez y déficit patrimonial, entre otras, y (iii) presentaba una siniestralidad por encima del promedio.

En esta EPS existe un incremento progresivo en el número de acciones de tutelas interpuestas en su contra, pues pasó de 6.059 tutelas en 2017 a 6.234 en 2018. Adicionalmente, presenta una restricción del 80 por ciento por concepto de embargos y los indicadores de accesibilidad y oportunidad en la atención han aumentado, al igual que la proporción de nacidos vivos con bajo peso y la tasa de mortalidad infantil. Se aprobó el plan de reorganización institucional, que debe ser el marco para que esta

entidad logre capitalizarse con recursos frescos. Mientras esto sucede, deben garantizar de inmediato los servicios de salud a su población, con redes adecuadas y suficientes”¹¹⁵.

6.3. El informe también destaca a Coomeva E.P.S. como la quinta entidad con mayor número de tutelas presentadas en contra durante el 2018, a lo largo y ancho del territorio nacional, y la segunda E.P.S. después de Medimás/Cafesalud/Saludcoop EPS:

“3.1.4.5. Tutelas contra Coomeva EPS

En el quinto lugar se ubicó Coomeva con 31.217 tutelas, cifra que representó un incremento del 14,3 por ciento con relación al año 2017. Los derechos más invocados en estas tutelas fueron: salud (73,3 por ciento), mínimo vital (22,5 por ciento), vida (6 por ciento) y petición (4,5 por ciento).

Las entidades territoriales con el mayor número de acciones fueron: Antioquia (29,1 por ciento), Valle del Cauca (21,4 por ciento), Norte de Santander (8,3 por ciento), Santander (7,4 por ciento) y Risaralda (4,3 por ciento). Las ciudades con el mayor flujo de tutelas fueron: Medellín (14,9 por ciento), Cali (9,9 por ciento), Cúcuta (7,1 por ciento), Bucaramanga (4,7 por ciento) y Palmira (3,2 por ciento). La decisión en primera instancia favoreció a los accionantes en el 86,3 por ciento de los casos”¹¹⁶.

6.4. Asimismo, de acuerdo con la información publicada por la Superintendencia Nacional de Salud, Coomeva E.P.S. aparece en el registro de entidades con medida preventiva de vigilancia especial a través de las Resoluciones No. 003287 del 4 de noviembre de 2016, No. 001576 del 19 de mayo de 2017, No. 005098 del 18 de mayo de 2018, No. 005235 del 16 de mayo de 2019 y No. 009785 del 15 de noviembre de 2019, teniendo como fecha final de la medida el 16/11/2020¹¹⁷. La crisis financiera de la entidad también queda en evidencia en el informe preliminar del cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado con corte a diciembre de 2019, en el que figura como una de las entidades con Plan de Reorganización Institucional y/o Plan de Ajuste¹¹⁸.

7. Inaplicación del incidente de desacato en los casos individuales cuando existe un problema estructural. Lo que se estableció en el caso Cajanal

En el escrito de habeas corpus, la demandante argumentó la necesidad de efectuar el análisis de su caso particular a la luz de la Sentencia T-1234 de 2008¹¹⁹, por medio de la cual la Corte resolvió el caso del gerente general de la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal- que interpuso acciones de tutela contra varias autoridades judiciales en razón de las sucesivas sanciones de arresto que le habían sido impuestas en incidentes de desacato, producto del incumplimiento a órdenes de tutela del derecho de petición de distintas personas cuyas solicitudes no fueron oportunamente atendidas por la entidad¹²⁰.

En dicha oportunidad, a pesar de que este Tribunal declaró la improcedencia del amparo deprecado en los casos concretos estudiados, amparó los derechos fundamentales al buen nombre y al debido proceso del accionante al constatar que las sucesivas sanciones por desacato que se le habían impuesto, tanto en los casos acumulados en ese expediente como en otros que presentaban los mismos elementos fácticos, constituían “una afectación de sus derechos al buen nombre, en la medida en que, efectivamente, dan lugar a que se proyecte

su imagen como la de alguien que negligente o deliberadamente se abstiene de cumplir las órdenes que se imparten por los jueces para la protección de los derechos fundamentales de los afiliados a la Caja, y al debido proceso, debido a que, por las circunstancias que afronta Cajanal, el Director se encuentra en la imposibilidad de ejercer la defensa efectiva en los diversos incidentes de desacato”.

Para llegar a esta conclusión, la Corte valoró que la mora administrativa que impedía la oportuna atención del derecho de petición era atribuible a un problema estructural de Cajanal que crecía, aún más, con la acumulación de tutelas en contra de la entidad pues, además de tener que resolver el alto volumen de solicitudes represadas, debía dirigir esfuerzos para asumir la defensa en los trámites judiciales de tutela que se promovían cada vez con mayor frecuencia. Y consideró que esa cadena de sucesos derivaba en la imposición sucesiva de sanciones de arresto en contra del gerente general por el desacato a órdenes de tutela que, a pesar de haber sido proferidas respetando las garantías del debido proceso, los elementos obrantes en el expediente y la normatividad aplicable, conllevaba una vulneración a los derechos fundamentales del sancionado ya que no consideraron la crisis de Cajanal porque esta circunstancia no podía ser valorada en cada caso individual. En palabras de la Corte, en casos como el estudiado “puede predicarse la existencia de una especie de lo que la jurisprudencia había denominado “vía de hecho por consecuencia”, puesto que no obstante que las decisiones judiciales, son, como se ha dicho, correctas individualmente consideradas, comportan una violación de los derechos del afectado, que resulta, no de una actitud contraria a derecho de los jueces, sino de una situación estructural no susceptible de apreciarse en los casos concretos”.

En este sentido, estableció que “cuando hay un problema estructural no cabe el desacato en los casos individuales, por ausencia de responsabilidad subjetiva”, lo que pone de presente que “en situaciones como esa, deben alterarse las reglas que gobierna el trámite de los incidentes de desacato, porque exigir la oportuna intervención de la entidad para justificar la mora como manera de obviar la sanción, desconoce la realidad del problema estructural”.

8. La problemática estructural de Coomeva E.P.S. hace procedente la regla de inaplicación del incidente de desacato establecida en el caso Cajanal

8.1. De acuerdo con las consideraciones expuestas por la accionante y verificadas por la Corte en sede de revisión:

8.1.1. Coomeva E.P.S. atraviesa por una crisis operativa y financiera por la que, entre los años 2016 y 2020, ha estado sujeta a medida cautelar de vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y, desde el año 2018, cumple un Plan de Reorganización y/o de Ajuste Institucional con una vigencia de diez años.

8.1.2. Este problema estructural ha derivado en la interposición masiva de acciones de tutela, a lo largo y ancho de territorio nacional, por parte de usuarios que demandan la prestación de servicios en salud, en las que los jueces constitucionales han proferido órdenes en contra de Coomeva E.P.S., frente a cuyo cumplimiento la entidad ha estado incurriendo en mora.

8.1.3. La mora en el cumplimiento de órdenes proferidas en algunos de estos fallos de tutela ha conllevado el trámite de incidentes de desacato que terminan sancionando a la accionante, en su calidad de Representante Legal de la E.P.S. Y a pesar de que ha venido actuando de buena fe para asegurar que se cumplan las órdenes dadas, aunque no sea dentro de los términos perentorios fijados en los fallos, la masividad de procesos impide poner en conocimiento de los jueces de tutela las gestiones adelantadas y defenderse de las sanciones impuestas en su contra.

8.1.4. Debido a que el trámite de las acciones de tutela es individual o caso a caso, la

problemática estructural de Coomeva E.P.S. que trae como consecuencia el incumplimiento a fallos de tutela y, con esto, la sanción por desacato a su representante legal no es susceptible de apreciarse en los casos concretos, por lo que se continúan profiriendo nuevos fallos en contra de la entidad que, a su vez, generan nuevos desacatos y sanciones.

8.1.5. El volumen y la concurrencia de trámites de desacato iniciados por la demora de Coomeva E.P.S. en cumplir las órdenes emitidas por los jueces de tutela, hacen que las sanciones contra la accionante, como representante legal de la entidad, se acumulen constantemente; en especial, las sanciones de arresto en el registro de la Policía Nacional, encargada de materializar su cumplimiento.

8.1.6. La ejecución sucesiva de arrestos impuestos a la accionante en calidad de gerente de Coomeva E.P.S. ha derivado en la detención domiciliaria ininterrumpida desde su captura, el 26 de febrero de 2019, situación que la ha puesto en incapacidad de cumplir las órdenes de tutela pendientes, defenderse en los incidentes de desacato y ejercer sus funciones en favor de los afiliados a la E.P.S.

8.1.7. Por lo anterior, considera que en el caso bajo estudio se ha desnaturalizado la finalidad del incidente de desacato, toda vez que el efecto de las sanciones que le han sido impuestas es contrario al que se busca de asegurar el cumplimiento de los fallos de tutela, pues al estar privada de la libertad queda imposibilitada para cumplirlos. Además, la ejecución sucesiva de estas sanciones desvanece la naturaleza disciplinaria del incidente para convertirlo en una suerte de sanción punitiva, con el agravante de no contar con las garantías propias del proceso penal para defenderse.

Y, agrega, las sanciones que se le han impuesto sin hacer un análisis de la situación de Coomeva E.P.S. no solo contribuyen a acrecentar el problema estructural que afronta la E.P.S. sino que, también, desconocen la diligencia y buena fe de su actuar como directiva de

la entidad.

8.1.8. Asimismo, expresa que aunque las sanciones sucesivas que se le han impuesto han seguido el procedimiento legal previsto para el efecto, la falta de análisis de los hechos que las motivan convierte las órdenes de arresto en violatorias de sus derechos fundamentales por mantenerla privada de la libertad, sin la garantía de un debido proceso, y dejar la impresión en la opinión pública de que desconoce injustificadamente fallos judiciales en perjuicio de los afiliados a la E.P.S., señalándola como una funcionaria negligente, lo cual afecta su dignidad humana, presunción de inocencia, buen nombre y honra.

8.1.9. Con todo, a partir de las pruebas que obran en el expediente, la Corte advierte que existe en Coomeva E.P.S. un problema operativo y financiero estructural que, según la información aportada al proceso, ha traído como consecuencia un elevado número de acciones de tutela promovidas por sus usuarios en contra de la entidad, cifra que entre los años 2017 y 2018 ascendió a 61.644 lo que representa el 2.9% de la población afiliada. De ese total de tutelas se han generado 5.700 sanciones por desacato, el 1% de los cuales se transforma en arresto contra los representantes legales de la E.P.S.

8.1.10. Particularmente, en el trámite de instancia de este asunto, la Policía Metropolitana de Cali confirmó la materialización de la captura de la accionante el día 26 de febrero de 2019 e informó que, a partir de esa fecha, se hicieron efectivas 17 órdenes de arresto más que cursaban en su contra hasta el día 12 de junio, fecha en la que entró en vigor el habeas corpus resuelto a su favor por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. E indicó que al día cuatro de octubre del 2019 figuraban 207 órdenes de arresto contra la accionante en el Sistema Operativo de la Policía Nacional (SIOPER), decretadas por diferentes despachos judiciales del país¹²¹.

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.
4. En particular, la acumulación de arrestos y la imposición ininterrumpida de estos han implicado la privación efectiva de la libertad de la accionante por más de 100 días corridos, desde su captura el 26 de febrero hasta el 12 de junio de 2019 cuando el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió un habeas corpus a su favor en el que suspendió la ejecución de las órdenes de arresto, por el término de seis meses.

5. La accionante promovió la presente tutela encontrándose dentro del término de suspensión de los arrestos ordenada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, debido a que, por un lado, no se ordenó su libertad inmediata y, por el otro, se seguían acumulando sanciones en su contra por el trámite de nuevos incidentes de desacato por incumplimiento a órdenes de tutela por parte de Coomeva E.P.S., hecho que confirmó la Policía Metropolitana de Cali en sede instancia, como ya se mencionó.

8.1.12. Ahora bien, dentro del expediente no se allegó material probatorio alguno que permita constatar las gestiones adelantadas por la gerente general para cumplir con las órdenes de tutela por cuyo incumplimiento le habrían sido impuestas sanciones de arresto, durante el plazo de seis meses de suspensión otorgado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca; tampoco se tiene conocimiento sobre si la Superintendencia Nacional de Salud ha intervenido, en el marco de sus competencias, para que la E.P.S. adopte las medidas necesarias para cumplir los fallos de tutela. No obstante, teniendo en cuenta que, en la actualidad, ya se venció el plazo de seis meses de suspensión establecido por el mencionado Tribunal y que en dicha decisión no se previó una solución que permitiera abordar la acumulación de nuevas órdenes de arresto -constatada por la Policía en el trámite de esta acción- en contra de la actora, es evidente que dichas sanciones se hicieron efectivas una vez concluyó el término de la suspensión, encontrándose la accionante todavía privada de su libertad y, en consecuencia, soportando la vulneración de los demás derechos fundamentales invocados.

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”.

8.1.14. Esto último, considerando que las sucesivas sanciones por desacato que se le han impuesto a la accionante lo han sido en su calidad de gerente general por los incumplimientos de Coomeva E.P.S. a las órdenes proferidas en distintos fallos de tutela, motivo que la llevó a promover diferentes recursos de habeas corpus sin lograr obtener su libertad y que, a la sazón, conducen a la Corte a reconocer que constituyen una seria afectación de sus derechos fundamentales, en la medida en que, efectivamente, dan lugar a que se proyecte su imagen como la de alguien que negligente o deliberadamente se abstiene de cumplir las órdenes que se imparten por los jueces para la protección de los derechos fundamentales de los afiliados a la E.P.S., lo cual está agravado por el hecho de su imposibilidad fáctica y material de ejercer la efectiva defensa en los distintos trámites que se surten por desacato a raíz de su detención.

8.1.15. Debe recordarse que la acción de tutela y, particularmente, el incidente de desacato, tiene como objeto “... no sólo lograr la efectiva materialización de los derechos fundamentales afectados, sino el de verificar si la persona o autoridad a la cual se le dio la orden de tutela la ha incumplido y establecer si es del caso imponer o no la sanción respectiva, la necesaria consecuencia del incumplimiento y demostrada la responsabilidad del sujeto es la imposición de la sanción”¹²², por lo que no puede llegar a convertirse en un instrumento de afectación de derechos fundamentales, como acontece en el caso bajo estudio.

8.1.16. Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en la Sentencia SU-034 de 2018¹²³ que

estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos¹²⁴ y/o subjetivos¹²⁵ determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario¹²⁶, 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 sanciones¹²⁷.

9. Órdenes a proferir en el caso concreto

9.1. En razón de lo consignado en precedencia, esta Sala de Revisión habrá de revocar los fallos de tutela de instancia que denegaron el amparo constitucional solicitado y, en su lugar, concederá la protección invocada de los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra y al debido proceso.

9.2. De igual forma, se suspenderán durante un año las sanciones que se hayan dictado en contra de la accionante y se fijará como regla de esta providencia, que habrá de tenerse en cuenta por los jueces constitucionales que en adelante deban resolver eventuales incidentes de desacato por incumplimientos de Coomeva E.P.S., la de evitar imponer cualquier tipo de sanciones -bien sean de arresto o multas- por desacato en contra de la accionante, durante este periodo de tiempo.

La anterior decisión tiene por objeto reestablecer los derechos fundamentales de la Gerente General de Coomeva E.P.S. y evitar que se sigan vulnerando, lo que se produciría si los jueces de tutela siguen expidiendo en su contra sanciones por desacato en los casos concretos, sin tener en cuenta el problema estructural que afecta a la E.P.S. que representa legalmente.

De esta suerte, tanto la suspensión de las sanciones ya impuestas como el hecho de evitar que se impongan nuevas sanciones -ya sean de arresto o de multa- por desacato en contra de la actora, tienen como propósito impedir que se produzca, una vez cumplido el periodo de suspensión aquí dispuesto, una nueva afectación de sus prerrogativas iusfundamentales, considerando que, en principio, el incumplimiento fue atribuible a la constatación objetiva de una crisis estructural por la que atraviesa la entidad que representa, además de lo cual no puede perderse de vista que al término de dicha suspensión ya habrán sido finalmente cumplidas las órdenes de tutela pendientes por cuenta del esquema de racionalización en su atención que se ordenará en esta providencia, lo que lleva al cese definitivo de los efectos de las sanciones por desacato.

9.3. Adicionalmente, comoquiera que la protección aquí ofrecida se otorga sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe a la accionante por razón de su cargo en la adopción de las medidas necesarias para superar el incumplimiento de las órdenes dictadas en fallos de tutela que comprometen a la entidad que representa, se dispondrá también que, en un plazo de 90 días a partir de la notificación de esta providencia, la demandante 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 2013¹²⁸, un plan concreto 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.

9.4. Con base en lo anterior, una vez se haya completado el referido plan de acción y verificado el cumplimiento de las órdenes de tutela que dieron lugar a las sanciones por desacato, se dispondrá dejar sin efectos dichas sanciones de manera definitiva, en el sentido de que no haya lugar a la ejecución de multas o arrestos en contra de la accionante, en calidad de Gerente General de Coomeva E.P.S., por cuanto, se reitera, el incumplimiento evidenciado obedece a una situación de crisis estructural de la entidad que representa y que, lógicamente, no puede derivar, de nuevo, en la afectación de los derechos fundamentales de la actora.

9.5. Por último, no se puede desconocer el hecho de que se está ante pretensiones de atención en salud que en muchos eventos comprometen la vida de los pacientes, a diferencia de los casos que implican prestaciones periódicas como los discutidos en la Sentencia T-1234 de 2008 que sirvió de soporte para el análisis de la presente decisión. La Sala no puede pasar por alto que las Empresas Prestadoras de Salud se encuentran obligadas a prestar los servicios de salud requeridos por sus usuarios de forma ininterrumpida, dando aplicación a los principios de “oportunidad” y “continuidad” que inspiran la garantía del derecho fundamental a la salud. Y que estos servicios no pueden suspenderse por razones distintas a las médicas, hasta que se haya logrado la total recuperación o, en caso de que esto no fuera posible, el tratamiento logre el efecto para el cual se prescribió; puesto que tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación “los conflictos de tipo contractual o administrativo que se presenten con otras entidades o al interior de la propia empresa, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad, permanencia

y finalización óptima de los servicios y procedimientos médicos ordenados”¹²⁹.

Sin embargo, la Corte encuentra que, a pesar de la afectación cierta del derecho a la salud y de otros derechos fundamentales de los usuarios de Coomeva E.P.S. y que las autoridades públicas están en la obligación de agotar los instrumentos a su alcance para resolver esa situación, también es cierto que la cantidad desmedida de sanciones por desacato impuesta a la accionante evidencia la existencia de un problema estructural de la entidad que no puede ser atribuible a sus representantes legales. Esto resulta especialmente cierto al comprobar que, ante circunstancias como las descritas en el presente asunto, el trámite del incidente de desacato pierde su capacidad persuasiva y su eficacia para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales de los usuarios de servicios de salud involucrados, y sí, en cambio, compromete la garantía de los derechos fundamentales de personas naturales que se desempeñan como representantes de los intereses de la E.P.S. incumplida.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, REVOCAR el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 27 de noviembre de 2019 por la Sala de Decisión de Tutelas No. 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que, a su vez, confirmó la sentencia proferida en primera instancia el siete de octubre de 2019 por

la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que se denegó el amparo solicitado. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho a la honra, al buen nombre y al debido proceso de la señora Ángela María Cruz Libreros.

SEGUNDO.- Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, DEJAR EN FIRME las decisiones adoptadas por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali y el Tribunal Superior -Sala Primera de Decisión Laboral- de la misma ciudad, al resolver en forma negativa el recurso de habeas corpus interpuesto por la señora Ángela María Cruz Libreros, mediante providencias del cinco y diez de abril de 2019, respectivamente.

TERCERO.- SUSPENDER durante un periodo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia, la ejecución de las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de la señora Ángela María Cruz Libreros, en calidad de Gerente y Representante Legal de Coomeva E.P.S.

Adicionalmente, en los incidentes de desacato que se promuevan en el marco de acciones de tutela que se hayan interpuesto contra Coomeva E.P.S., en las circunstancias a las que aquí se ha hecho referencia, o las que en el futuro se interpongan en el mismo contexto, los jueces constitucionales tendrán en cuenta las pautas fijadas en la parte motiva de esta providencia.

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.

QUINTO.- DISPONER que, una vez completado el plan de acción al que alude el numeral anterior y verificado el cumplimiento de las órdenes de tutela que dieron lugar a las sanciones por desacato, las mismas se dejen sin efectos de manera definitiva.

SEXTO.- REMITIR copia de la presente decisión a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo de su competencia.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 408/20

Expediente: T-7.802.739

Asunto: Solicitud de corrección del nombre de la accionante dentro de la Sentencia T-315 de 2020

Magistrado sustanciador:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Tercera de Revisión en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, procede a dictar el presente auto

CONSIDERANDO

2. Que, el artículo 286 del Código General del Proceso permite la corrección de errores cometidos por omisión o cambio de palabras o alteraciones de éstas¹³⁰.

Con fundamento en lo expuesto,

RESUELVE

Primero.- CORREGIR de oficio, en los numerales primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-315 de 2020, el nombre de la accionante el cual quedará así: “Ángela María Cruz Libreros”.

Segundo.- ORDENAR a la Relatoría de la Corte Constitucional asegurar que sea corregido el texto de la Sentencia T-315 de 2020 al que accede el público.

Tercero.- NOTIFICAR esta decisión por aviso, de conformidad con el artículo 286 del Código General del Proceso.

Notifíquese.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Los hechos relevantes del presente caso se describen a partir del contenido expuesto en el escrito de tutela y sus anexos, en las pruebas allegadas durante el trámite de primera y segunda instancia, y en el escrito de solicitud de selección dirigido a esta Corporación por parte del apoderado judicial de la accionante.

2 A juicio de la actora, esta situación evidencia que el número de órdenes de arresto en su contra que aparecen registradas en el sistema de información de la Policía Nacional no corresponde con la información que figura sobre cada uno de los trámites de desacato en los despachos judiciales que profieren las sanciones porque, al parecer, existe morosidad tanto del aparato judicial en suministrar la información como de las autoridades de Policía en depurar y actualizar dicha base de datos.

3 La acción de habeas corpus se justificó en la privación de la libertad que soportaba la accionante en virtud de los incidentes de desacato tramitados por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó, Antioquia, en el marco de las acciones de tutela radicadas con los Números 2018-00637, 2018-00482, 2018-00568, 2018-00600, 2018-00520, 2018-00498, 2018-00425, 2018-00726 y 2018-00488.

4 Auto AHP938-2019. Radicación No. 54887. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Salazar Otero. Ver folios 27 a 33 del cuaderno de segunda instancia.

6 La accionante afirma que, al momento de interposición de este recurso, figuraban en la base de datos de la Policía 640 registros de sanciones de arresto por ejecutar en su contra, equivalentes a nueve años y siete meses; no obstante, señala que i) en 242 de los trámites se espera la revocatoria de las sanciones por el cumplimiento sobreviniente de las tutelas, ii) 227 más figuran como revocadas por los despachos judiciales que las profirieron, por lo que iii) 171 sanciones se encontrarían en firme y pendientes por materializar que suman un total de 1.051 días equivalentes a dos años y nueve meses de arresto. Ver folio 3 del escrito

tutela.

7 M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el escrito de solicitud de selección para la revisión, el apoderado judicial de la parte actora argumenta ampliamente que la Sentencia T-1234 de 2008 en el caso Cajanal constituye un precedente plenamente aplicable al presente asunto, ya que estableció reglas para el manejo de una situación análoga que resultan de obligatorio cumplimiento. Para el efecto, compara la problemática estructural de Cajanal en materia de pensiones con la de Coomeva E.P.S. en materia de salud, así como la situación personal de privación de libertad de los representantes legales de dichas entidades, con el propósito de mostrar el patrón de igualdad existente en ambos casos. Ver folios 1 a 45 del cuaderno de revisión.

8 Para adoptar su decisión, el fallador de primera instancia comunicó la apertura del trámite constitucional a los diferentes despachos judiciales del país recibiendo respuesta oportuna de 14 diferentes juzgados de los distritos de Antioquia y del Valle del Cauca, en las que se ratificaba la existencia de órdenes de arresto en contra de la accionante proferidas en trámites de desacato a fallos de tutela, algunas de las cuales se encontraban vigentes por incumplimiento y otras inaplicadas por cumplimiento sobreviniente. No se hizo referencia a todas las respuestas que fueron enviadas al buzón de correo electrónico del despacho judicial implicado, toda vez que se allegaron con posterioridad a la emisión del auto que resolvió el habeas corpus. El juzgado también, notificó del trámite a la institución policial que le informó del registro de 64 requerimientos de arresto vigentes contra el gerente general de Coomeva E.P.S., en el sistema operativo de la Policía Nacional. Ver folio 61 del cuaderno escrito tutela.

9 Ver folio 65 del cuaderno de tutela.

10 Ver folio 74 del cuaderno de tutela.

11 Auto interlocutorio No. 045. Radicado No. 76001-31-05-018-2019-00177-01. Magistrado Ponente: Germán Darío Góez Vinasco. Folios 72 a 75, cuaderno primera instancia.

12 Ver folio 75 del cuaderno de primera instancia.

13 Ver folio 74 del cuaderno de primera instancia.

14 Esta acción de habeas corpus se promueve durante el término de cumplimiento de la privación de la libertad que soportaba la accionante por orden del Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería, Córdoba, en virtud del incidente de desacato promovido dentro de la tutela con radicado No. 2019-00033. La medida restrictiva había tenido su inicio el 9 de junio de 2019 por una vigencia de 30 días.

15 Auto interlocutorio No. 204. Radicado No. 76-001-23-33-000-2019-00492-00. Magistrado Ponente: Óscar Alonso Valero Nisimblat. Folios 60 a 68, cuaderno primera instancia.

16 Ver folio 67 del cuaderno de primera instancia.

17 Ver folio 68 del cuaderno de primera instancia.

18 Adicionalmente, el Tribunal dispuso “Cuarto. Póngase en conocimiento del presente proveído al Superintendente Nacional de Salud, para que, si no lo ha hecho, desde el ámbito de sus competencias adopte las medidas conducentes a solucionar la grave situación que se presenta al interior de la EPS COOMEVA S.A que le impide a ésta última el cumplimiento de las órdenes originadas en sentencias proferidas en sede de tutela”. Ver folios 60 a 68 del cuaderno de primera instancia.

19 Ley 1095 de 2006. Artículo 7º. Impugnación. La providencia que niegue el Hábeas Corpus podrá ser impugnada, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la notificación. La impugnación se someterá a las siguientes reglas: // 1. Presentada la impugnación, el juez remitirá las diligencias dentro de las siguientes veinticuatro (24) horas al superior jerárquico correspondiente. El expediente será repartido de manera inmediata y habrá de ser fallado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. // 2. Cuando el superior jerárquico sea un juez plural, el recurso será sustanciado y fallado integralmente por uno de los magistrados integrantes de la Corporación, sin requerir de la aprobación de la sala o sección respectiva. Cada uno de los integrantes de la Corporación se tendrá como juez individual para resolver las impugnaciones del Hábeas Corpus.

20 M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

21 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

22 M.P. Alberto Rojas Ríos.

23 Folios 17 a 23, cuaderno escrito tutela.

24 Folios 23 a 25, cuaderno escrito tutela.

25 Folios 25 y 26, cuaderno escrito tutela.

26 Folios 26 a 28, cuaderno escrito tutela.

27 M.P. Mauricio González Cuervo.

28 Sentencia T-491 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

29 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

30 M.P. Alberto Rojas Ríos.

31 Ver folio 27 del cuaderno de tutela.

32 Dicha entidad se encontraba sometida a una medida preventiva de vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, contenida en las Resoluciones No. 1620 del 31 de agosto de 2015, 3287 del 4 de noviembre de 2016, 1576 del 19 de mayo de 2017 y 5098 del 18 de mayo de 2018.

33 Ver folio 28 del cuaderno de tutela.

34 El Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali (accionado) no dio respuesta al oficio de traslado. El Juzgado Tercero Municipal de Apartadó, Antioquia, tampoco dio respuesta al requerimiento efectuado por el juez constitucional de primera instancia; por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

35 Ver folios 70 a 75 del cuaderno de primera instancia.

36 Ver folios 78 a 84 del cuaderno de primera instancia.

37 Ver folios 53 y 54 del cuaderno de primera instancia.

38 Entre estas la sanción consistente en 30 días de arresto y multa de tres smlmv por

incumplimiento por parte de COOMEVA E.P.S. de fallo de tutela del 24 de mayo de 2016, dentro del incidente de desacato promovido por la señora Nurys Esther Guerra Reyes, en representación de su hijo menor de edad Carlos José Emery Guerra, ante el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes de Montería, radicado No. 2019-00033.

39 Radicado No. 76-001-23-33-000-2019-00492-00.

40 Ver folios 89 a 93 del cuaderno de primera instancia.

42 Ver folios 56 a 68 del cuaderno de segunda instancia.

43 Integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

44 La selección se basó en los criterios objetivos de asunto novedoso y exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental.

45 De acuerdo con el sistema de información de la Policía Nacional, la acumulación aritmética inicial daba cuenta de 532 registros por concepto de sanciones de arresto pendientes y en turno por ejecutar en su contra, equivalentes a 2.724 días, esto es, siete años y cuatro meses; sin embargo, según la propia accionante, de los 532 registros existentes por virtud de sanciones de arresto decretadas en su contra: i) en 149 de ellos, Coomeva E.P.S. ya había cumplido con las órdenes respectivas, razón por la cual los despachos judiciales habían revocado las sanciones establecidas; ii) en otros 275, estaba en trámite su revocatoria en favor de la E.P.S. por haber cumplido el requerimiento correspondiente; y, finalmente, iii) en 99 casos adicionales, se estaba en etapa previa de cumplimiento.

46 Ver folios 27 a 33 del cuaderno de segunda instancia.

47 La accionante afirma que, al momento de interposición de este recurso, figuraban en la base de datos de la Policía 640 registros de sanciones de arresto por ejecutar en su contra, equivalentes a nueve años y siete meses; no obstante, señala que i) en 242 de los trámites se espera la revocatoria de las sanciones por el cumplimiento sobreviniente de las tutelas, ii) 227 más figuran como revocadas por los despachos judiciales que las profirieron, por lo que iii) 171 sanciones se encontrarían en firme y pendientes por materializar que suman un total

de 1.051 días equivalentes a dos años y nueve meses de arresto. Ver folio 3 del escrito de tutela.

48 Ley 1095 de 2006. Artículo 7º. Impugnación. La providencia que niegue el Hábeas Corpus podrá ser impugnada, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la notificación. La impugnación se someterá a las siguientes reglas: // 1. Presentada la impugnación, el juez remitirá las diligencias dentro de las siguientes veinticuatro (24) horas al superior jerárquico correspondiente. El expediente será repartido de manera inmediata y habrá de ser fallado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. // 2. Cuando el superior jerárquico sea un juez plural, el recurso será sustanciado y fallado integralmente por uno de los magistrados integrantes de la Corporación, sin requerir de la aprobación de la sala o sección respectiva. Cada uno de los integrantes de la Corporación se tendrá como juez individual para resolver las impugnaciones del Hábeas Corpus.

49 Se hace referencia al segundo habeas corpus reseñado en los antecedentes de esta providencia, esto es, al que fue presentado por la actora a comienzos del mes de abril de 2019 y resuelto por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali en primera instancia, y por el Tribunal Superior de Cali -Sala Primera de Decisión Laboral- en segunda instancia.

50 Sentencia T-518 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

51 M.P. Carlos Bernal Pulido.

52 Ver, entre otras, Sentencias T-031 de 2016 y T-381 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

53 Sentencia T-531 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

54 Folios 1 y 2, cuaderno uno.

55 Folios 2 a 4, cuaderno dos.

56 El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

57 Sentencias SU-556 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

58 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

59 Lo que significa que el juez de tutela tiene la carga de explicar porqué el asunto sometido a su conocimiento trasciende el ámbito de la mera legalidad y plantea una controversia de marcada importancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de alguna de las partes.

60 Dado el carácter subsidiario y residual que identifica la acción de tutela, y con el fin de evitar que la misma sea utilizada como un medio alternativo o supletivo de defensa.

61 Es decir, que la acción de tutela se promueva en un término razonable y proporcional a la ocurrencia del hecho que originó la amenaza o vulneración del derecho.

62 De acuerdo con tal presupuesto, cuando se alega una irregularidad procesal, es necesario que el vicio invocado incida de tal manera en la decisión final, que de no haberse presentado o de haberse corregido a tiempo, habría variado sustancialmente el alcance de tal decisión.

63 En contraposición a la informalidad que identifica la acción de tutela, cuando está se promueve contra providencias judiciales, se requiere que el actor no solo tenga claridad en cuanto a la causa de la afectación de derechos que surge de la decisión cuestionada, sino también, que la haya planteado previamente al interior del proceso, debiendo dar cuenta de ello en la solicitud de protección constitucional.

64 Toda vez que los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente.

65 Adicionalmente, el Tribunal dispuso “Cuarto. Póngase en conocimiento del presente proveído al Superintendente Nacional de Salud, para que, si no lo ha hecho, desde el ámbito de sus competencias adopte las medidas conducentes a solucionar la grave situación que se presenta al interior de la EPS COOMEVA S.A que le impide a ésta última el cumplimiento de las órdenes originadas en sentencias proferidas en sede de tutela”. Ver folios 60 a 68 del cuaderno de primera instancia.

66 Ley 1095 de 2006. Artículo 7º. Impugnación. La providencia que niegue el Hábeas Corpus podrá ser impugnada, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la notificación. La impugnación se someterá a las siguientes reglas: // 1. Presentada la impugnación, el juez

remitirá las diligencias dentro de las siguientes veinticuatro (24) horas al superior jerárquico correspondiente. El expediente será repartido de manera inmediata y habrá de ser fallado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. // 2. Cuando el superior jerárquico sea un juez plural, el recurso será sustanciado y fallado integralmente por uno de los magistrados integrantes de la Corporación, sin requerir de la aprobación de la sala o sección respectiva. Cada uno de los integrantes de la Corporación se tendrá como juez individual para resolver las impugnaciones del Hábeas Corpus.

67 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

68 Sentencia T-237 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

69 Consideraciones parcialmente retomadas de la Sentencia T-545 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

70 Cfr. Sentencia T-1045 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

71 Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio *iura novit curia*, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que “la construcción de la norma particular aplicada es una labor conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado”. Sentencia T-346 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

72 M.P. Mauricio González Cuervo.

73 Con base en la Sentencia T-486 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

75 Sobre el particular, entre otras, se pueden consultar las sentencias T-932 de 2003, T-902 de 2005, T-162 de 2007 y T-1265 de 2008.

76 *Ibídem*.

77 Sentencias T-538 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-086 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

78 Sentencia T-1065 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

79 Sentencia T-590 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

80 Sentencia SU-026 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

81 Como, por ejemplo, un cambio de legislación, un cambio de las circunstancias sociales, un escenario fáctico distinto, etc.

82 En la Sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se explicó lo siguiente: “En este contexto, surge como elemento preponderante que todo cambio o inaplicación de un precedente judicial de tipo vertical a partir de la presencia de diversos supuestos fácticos o en razón del cambio de legislación debe estar plenamente motivado, en aras de salvaguardar el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, convirtiéndose el conocimiento de los argumentos judiciales, en una herramienta ciudadana de control sobre la legitimidad de las decisiones proferidas por el juzgador. // La motivación requiere entonces el cumplimiento de varias condiciones que le dotan de plena legitimidad. En efecto, ella debe ser: (i) completa, (ii) pertinente, (iii) suficiente y (iv) conexa. Es completa cuando se invocan todos los fundamentos de hecho y de derecho que amparan la decisión; es pertinente si resulta jurídicamente observable; es suficiente cuando por sí misma es apta e idónea para decidir un asunto sometido a controversia y; es conexa si se relaciona directamente con el objeto cuestionado. // Por consiguiente, si un juez de tutela pretende inaplicar la doctrina constitucional que sobre una materia en específico ha establecido esta Corporación, no sólo debe motivar la decisión de manera completa, pertinente, suficiente y conexa, sino que también tiene que probar la diversidad de los supuestos fácticos o de las circunstancias de hecho que conlleven a otorgar un tratamiento desigual y/o la existencia de una nueva legislación que modifique las consecuencias jurídicas aplicables al caso controvertido.”

83 Sentencia T-217 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

84 Sentencia C-335 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

85 Sentencia T-1092 de 2007 M.P. Humberto Sierra Porto. Cfr. T-597 de 2014, M.P. Luis

Guillermo Guerrero Pérez.

86 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

87 Si bien en un principio el respeto al precedente se desplegó en relación con los precedentes constitucionales, fue en la Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, que esta Colegiatura consideró que la jurisprudencia elaborada por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria tenía fuerza de precedente, por cuando la igualdad se debe predicar, entre otras cosas, a través de la uniformidad en la aplicación del derecho. Posteriormente, la Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, estableció los siguientes motivos que le dan mayor fuerza al carácter vinculante de la jurisprudencia de las altas cortes: “(i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.”. De esta forma, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, las decisiones judiciales están vinculadas y, en principio, responden a la regla jurisprudencial que para un caso concreto haya dictado el órgano de cierre de cada jurisdicción, por ser este el encargado de unificar la jurisprudencia en lo que compete a su ámbito. Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-161 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-441 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

88 Sentencia T-1315 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

89 Sentencia T-518 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

90 Sentencia C-187 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

91 Sentencia C-187 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

92 Sentencia SU-350 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.

93 Folio 23, cuaderno escrito tutela.

94 Folio 65, cuaderno escrito tutela.

95 Ver folio 74 del cuaderno de primera instancia.

96 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

97 M.P. Alberto Rojas Ríos.

98 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

99 Ver folio 23 del cuaderno de tutela.

100 Ibid.

101 Sentencia SU-282 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

102 M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

103 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

104 M.P. Alberto Rojas Ríos.

105 Sentencias T-153 de 2011 y T-568 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

106 Sentencia T-886 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

107 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

108 Sentencia T-553 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

109 Sentencia T-310 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

110 Sentencia SU-195 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

111 M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el escrito de solicitud de selección para la revisión, el apoderado judicial de la parte actora argumenta ampliamente que la Sentencia T-1234 de 2008 en el caso Cajanal constituye un precedente plenamente aplicable al presente asunto,

ya que estableció reglas para el manejo de una situación análoga que resultan de obligatorio cumplimiento. Para el efecto, compara la problemática estructural de Cajanal en materia de pensiones con la de Coomeva E.P.S. en materia de salud, así como la situación personal de privación de libertad de los representantes legales de dichas entidades, con el propósito de mostrar el patrón de igualdad existente en ambos casos. Folios 1 a 45, cuaderno de revisión.

112 La demandante asegura que “[l]a prevalencia constitucional lleva a que el juez de habeas corpus, como juez constitucional, empezara el ejercicio interpretativo a partir de la existencia de situaciones de crisis estructurales que hacen que la prestación del servicio de salud sea muy difícil y, que esto, la más de las veces, no depende de la voluntad de las entidades prestadoras de salud”. Folio 25, cuaderno escrito tutela.

113 Dicha entidad se encontraba sometida a una medida preventiva de vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, contenida en las Resoluciones No. 1620 del 31 de agosto de 2015, 3287 del 4 de noviembre de 2016, 1576 del 19 de mayo de 2017 y 5098 del 18 de mayo de 2018.

114 Folios 22 y 23, cuaderno de revisión.

115 Informe anual “La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2018”. Defensoría del Pueblo de Colombia. Bogotá D.C, 2019. Pág. 38.

116 Ibídem, pág. 71.

117 Consultado en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud, el 29 de abril de 2020, link:
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/MedidasEspeciales/Directorio%20de%20Entidades/DI002-06-07-15-vigilancia-especial-2015.pdf>

118 Consultado en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud, el 29 de abril de 2020, link:
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/SupervisionRiesgos/EstadisticasEPSRegimenSubsidiado/Indicadores%20-%20Capital%20Minimo%20Y%20Patrimonio%20Adecuado%20-%20DIC2019%20RC%20y%20RS.pdf>

119 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

120 La demandante asegura que “[l]a prevalencia constitucional lleva a que el juez de habeas corpus, como juez constitucional, empezara el ejercicio interpretativo a partir de la existencia de situaciones de crisis estructurales que hacen que la prestación del servicio de salud sea muy difícil y, que esto, la más de las veces, no depende de la voluntad de las entidades prestadoras de salud. (...) Al respecto, la Corte Constitucional ha llevado a cabo un análisis riguroso de estas situaciones y cómo se traduce en la afectación de determinados derechos fundamentales [Sentencia T-1234 de 2008]”. Folio 25, cuaderno escrito tutela.

121 Folios 78 a 84, cuaderno de primera instancia.

122 Sentencia T-459 de 2003 citada en la Sentencia 1234 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

123 M.P. Alberto Rojas Ríos.

124 Factores objetivos tales 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.

125 Factores subjetivos tales 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.

126 Vale anotar que los factores señalados son enunciativos ya que el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas ordenadas en el fallo de tutela, en ejercicio de la función de verificación del cumplimiento.

127 En el presente caso se demostró que la mora en el cumplimiento de los fallos de tutela obedece a un problema estructural de Coomeva E.P.S. (factor objetivo) que no puede derivar en la atribución de responsabilidad directa a su representante legal (factor subjetivo).

129 Sentencia T-130 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

130 ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS. “Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto. || Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. || Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.” Con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia ha admitido, de forma excepcional, la corrección de sus sentencias en aquellos casos en los que se presentan errores aritméticos o de palabras (omisión, cambio o alteración de las mismas), en la parte resolutive del fallo o en la parte motiva que influya en aquélla. Ver, entre otros, Auto 503 de 2015, Auto 104 de 2017, Auto 191 de 2018, Auto 225 de 2019 y Auto 270A de 2020.