

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento

AUTO

Referencia: Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Solicitud de levantamiento de las sanciones por desacato impuestas al representante legal de Caprecom EICE en liquidación.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., Tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

El Magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES:

1. En escrito radicado en esta Corporación el 12 de febrero del año en curso, el representante legal de Caprecom EICE en liquidación pidió a la Sala de Seguimiento el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas en virtud de acciones de tutela relacionadas con la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad -PPL-.
2. Explicó que el Gobierno Nacional dispuso la supresión y liquidación de Caprecom EICE mediante el Decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015. Por tanto, desde esa fecha la entidad no puede desarrollar su razón social y solo conserva su capacidad para realizar las funciones estrictamente necesarias para lograr su pronta eliminación.
3. No obstante, en su artículo 4 se dispuso la continuidad de la atención médica hasta que la actividad fuera asumida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -Uspec-. Para el efecto, Caprecom y el consorcio del Fondo de Atención en Salud de las Personas Privadas de la Libertad¹ suscribieron un convenio para *“la prestación integral de los servicios de salud para la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-”*

¹ El Consorcio es el encargado de administrar el fondo creado por el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014 que consagró el rediseño del sistema de salud de las personas privadas de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria. El fondo tiene como una de sus funciones la contratación de la prestación de los servicios de salud de la población carcelaria.

R1031 Marzo 16 2016

4. Durante la ejecución contractual se evidenciaron las siguientes dificultades estructurales:

- i) Las IPS se rehusaban a celebrar contratos con la entidad, debido a que al finalizar el año 2015 tenía pasivos estimados de \$ 1.4 billones con la red pública y \$ 733 mil con la privada; y se habían decretado embargos por la suma de \$ 2.5 billones.
- ii) Los procesos de contratación no se podían realizar de manera rápida.
- iii) Se presentaba un alto nivel de tutelas e incidentes de desacato "*heredados de Caprecom antes de su liquidación*".
- iv) Existía una escasez de recursos en caja y no era posible efectuar traslados presupuestales.

5. La Sala de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 profirió el Auto 552A de 2015² que ordenó al Ministerio y la Superintendencia de Salud, entre otros, el diseño de una "*estrategia de atención inmediata y efectiva que permita satisfacer las urgentes necesidades de atención y prestación del servicio de salud de la población penitenciaria y carcelaria en el país*".

6. Ante lo anterior, Caprecom y el Consorcio acordaron que a partir del 1° de febrero de 2016, la primera entidad ejecutaría únicamente los contratos que alcanzó a suscribir o prorrogar. Estos cubren aproximadamente el 18 % de las personas privadas de la libertad³. Por tanto, desde esa fecha al Consorcio le ha correspondido pactar con las IPS la asistencia médica que se requiera.

7. Mencionó que a 5 de febrero del presente año, se inventariaron 2125 peticiones de amparo presentadas por la población reclusa y del régimen subsidiado que había sido trasladada a otras EPS por la liquidación.

8. Para el peticionario las anteriores circunstancias le impiden acatar los fallos de tutela que ordenan la protección del derecho a la salud de quienes están privados de la libertad. Sostuvo que ello se da por "*causas estructurales*" ajenas a su voluntad, por lo que no se podría comprobar el dolo requerido para imponer sanciones por desacato. Además, indicó que tales correctivos "*diezman la capacidad de actuar en otros aspectos directamente relacionados con el mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio, esto es, las labores propias del proceso liquidatorio que permitan sanear en el marco de las disponibilidades existentes las deudas (...) con la red prestadora de servicios de salud*".

9. Por consiguiente solicitó a la Corte: i) el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas en su calidad de representante legal de Caprecom y ii) se conceda el efecto *inter comunis* a tal determinación.

² Esta providencia tuvo como origen un escrito de la Defensoría del Pueblo que exponía una serie de problemas en la atención oportuna y eficiente de miles de reclusos en las cárceles del país.

³ En la petición no se hace referencia a qué centros penitenciarios o regiones corresponde el 18% de la población a la que Caprecom le debe prestar los servicios.

II. CONSIDERACIONES

1. La Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 emitió órdenes de carácter correctivo dirigidas a las entidades de regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a efectos de superar las deficiencias identificadas en dicha providencia. Este Tribunal conformó una Sala Especial de Seguimiento encargada de llevar a cabo el monitoreo de la implementación y evaluación de las acciones de política pública, así como las medidas de inspección y vigilancia dentro del sector que deben ejecutarse en acatamiento a esos mandatos judiciales⁴.

Para efectuar la labor de supervisión, la Sala *“ha considerado útil valerse de múltiples herramientas de evaluación que le permitan comprobar los resultados concretos en el sistema, así como valorar los avances integrales del disfrute del derecho a la salud”*⁵. Por ello, ha tomado como insumos algunos requerimientos presentados por los usuarios, las organizaciones de pacientes y los organismos de control, sin que ello sea óbice para que los peticionarios de manera directa presenten sus reclamos ante las autoridades competentes⁶.

2. A pesar que la citada providencia y los autos de seguimiento han insistido en la obligación de prestar con eficiencia, efectividad, calidad y oportunidad los servicios de salud, así como en la protección especial que merecen los grupos poblacionales más vulnerables⁷, para la Corte los cuestionamientos planteados por el apoderado general de Caprecom no guardan entera relación con el fallo objeto de supervisión.

Al respecto, esta Corporación ha indicado que no deben confundirse las competencias del seguimiento con el trámite propio que deben surtir las distintas quejas y reclamos presentados⁸. Al entrar en funcionamiento los medios administrativos y judiciales ordinarios, la función de la Sala debe limitarse al acompañamiento conforme a los derroteros fijados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

3. No obstante la falta de competencia de la Sala de Seguimiento, se advierte que existen algunos eventos en los que la Corte Constitucional ha dispuesto medidas similares a las que invoca el peticionario. Como se notará todas ellas han sido atendidas por las salas de revisión. En efecto, en los casos de atraso sistemático en los tiempos de respuesta del Instituto de Seguros Sociales –ISS- y la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal-, este Tribunal ha ordenado la suspensión de sanciones de desacato en contra de sus directores y/o liquidadores:

3.1. Mediante la Sentencia T-068 de 1998 la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional y ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, al jefe del Departamento Administrativo de la

⁴ Cfr. Auto 552A de 2015.

⁵ Cfr. Auto 413 de 2015.

⁶ Cfr. Autos 413 y 552A de 2015.

⁷ Al respecto, se recuerda la focalización del seguimiento en el departamento de Chocó, justificada en que las fallas del sistema en ese lugar afectan “una población afrodescendiente e indígena con problemas socio económicos crónicos y graves derivados, entre otras, de la ausencia histórica de la presencia del Estado, la nula coordinación entre las autoridades públicas, la inexistencia de medidas especiales que atiendan la geografía y la cultura de los chocoanos, así como la baja efectividad de las órdenes adoptadas por los órganos de control para enfrentar los fenómenos que atentan contra los principios de la gestión fiscal y que parecen constituir prácticas constantes de desgreño y corrupción administrativa”. Cfr. Auto 413 de 2015.

⁸ Cfr. Auto 552A de 2015.

Función Social y a la gerencia de Cajanal, que dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la sentencia corrigieran *“en la práctica, dentro de los parámetros legales, las fallas de organización y procedimiento de pensiones y se adecuen las relaciones laborales, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia”*.

Posteriormente, en la Sentencia T-1234 de 2008 se estableció la persistencia en la congestión de la Caja, desde la perspectiva de protección del derecho al buen nombre del gerente de la entidad, a quien le habían impuesto un elevado volumen de sanciones por desacato a los fallos de tutela que habían protegido los derechos fundamentales de los afiliados de la entidad. En esa ocasión, el Tribunal estimó que las condenas *“podrían denominarse como violaciones prospectivas de sus derechos, que se producirían si los jueces, a partir de los casos concretos, y sin tener en cuenta el problema estructural que afecta a Cajanal, continúan expidiendo órdenes que resultan imposibles de cumplir en los plazos previstos e imponiendo sanciones por desacato debido al subsiguiente incumplimiento”*. Por tanto, entre otros, ordenó a los jueces no imponer sanciones por desacato cuando la orden de tutela incumplida se hubiere proferido antes de vencido el plazo que la entidad ha estimado e informado al peticionario⁹.

3.2. A través del Auto 110 de 2013, esta Corporación evidenció un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. Requirió a Colpensiones para que formulara un plan para la superación de la crisis, que tuviera en cuenta las diferencias entre las personas afectadas por el proceso de transición, según *“su capacidad probable de asunción de cargas públicas, así como su grado presumible de vulnerabilidad”*. Adicionalmente, dispuso con efectos *inter comunis* la suspensión de las sanciones por desacato dictadas antes de la providencia hasta el 31 de diciembre de 2013.

4. De lo anterior se deriva que el funcionario competente para evaluar la procedencia de la petición del levantamiento de los correctivos son en principio las salas de revisión. Ante la necesidad primordial de velar por el goce efectivo del derecho a la salud de la población privada de la libertad, así como promover condiciones que faciliten el proceso liquidatorio de Caprecom, se remitirá el presente escrito a la Sala Sexta de Revisión que revisa actualmente los expedientes T-5215430 y T-5232773, relacionados con la prestación del servicio médico a personas privadas de la libertad y como entidad demandada figura tal EPS. Ello no obsta para que el peticionario ejerza de manera independiente las acciones y mecanismos judiciales y administrativos que considere para conseguir sus pretensiones.

5. En este punto se destaca el deber de proteger de manera especial el derecho a la salud de las personas reclusas. Como lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia T-388 de 2013, que declaró que el sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encontraba en un estado de cosas inconstitucional, en un Estado social y democrático de derecho, bajo ninguna circunstancia, puede imponer barreras infranqueables al acceso a los servicios básicos de salud de las personas privadas de la libertad. Obstaculizar su prestación supone una doble violación: de una parte, se desprotege el derecho al dejar de tomar acciones y medidas orientadas a superar las afecciones a la

⁹ Esta medida fue reiterada en el Auto 243 de 2010.

salud de las personas privadas de la libertad, y, de otra parte, lo irrespeta, por cuanto emprende acciones (recluir a una persona en condiciones extremas, insalubres y no higiénicas) que privan del grado de salud que tenían. Concluyó que *“es tanto como encerrar bajo llave a personas que se sabe se van a enfermar gravemente, y abandonarlas a su propia suerte”*.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

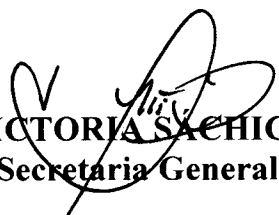
Primero. No acceder a la petición elevada por el representante legal de Caprecom EICE en liquidación, por cuanto la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 carece de competencia para decidir sobre el levantamiento de sanciones por desacato, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

Segundo. Ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación se remita la petición presentada por el representante legal de Caprecom EICE en liquidación, junto con todos sus anexos, a la Sala Sexta de Revisión de esta Corporación con destino a los expedientes T-5215430 y 5232773, para lo de su competencia.

Tercero. Ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación se remita al representante legal de Caprecom EICE en liquidación copia de la presente providencia.

Comuníquese y cúmplase,


JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado


MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General