REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, treinta y uno de marzo de dos mil veintidós

PROCESO	Acción de tutela
ACCIONANTE	Gloria Patricia Betancur Herrera
ACCIONADO	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres y Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario-USPEC
VINCULADO	EPS Suramericana
RADICADO	05001 31 05 018 2022 0011100
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Sentencia 41 de 2022
DERECHOS INVOCADOS	Salud y vida
DECISIÓN	Concede tutela

Procede el despacho a decidir lo que constitucionalmente corresponda en la acción de tutela de la referencia.

ELEMENTOS FÁCTICOS

Manifiesta la accionante que desde hace varios años se encuentra privada de la libertad en el Establecimiento Carcelario Pedregal de mujeres en la ciudad de Medellín, afiliada a la EPS suramericana en calidad de cotizante por ser beneficiaria de una pensión de sobreviviente.

Indica que actualmente se encuentra pendiente por tratamiento de ulcera gástrica, prescripción de medicamento de control, exámenes de laboratorio y/o pruebas diagnósticas, remisión especialista, remisión a optómetra y/u oftalmología por médico general, renovación de fórmula de medicamentos de control para dormir y niveles de ansiedad. Sin embargo, por su calidad de afiliada a la EPS suramericana no ha sido posible lograr atención en salud al interior del establecimiento carcelario y mucho menos traslado a las citas programadas, situación que se traduce en una vulneración de sus derechos fundamentales, a pesar de que su familia está dispuesta a prestar cualquier tipo de colaboración para programar las citas y cancelar los copagos y cuotas moderadoras requeridas. Por lo anterior, considera vulnerado su derecho fundamental a la salud y a la vida.

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Por lo anterior, solicita se tutelen sus derechos fundamentales vulnerados. Advierte esta judicatura que, si bien en el plenario no se observa petición expresa, se puede extraer

del escrito de tutela que la presente acción constitucional va encaminada a que se ordene a las accionadas realizar las gestiones necesarias para lograr el traslado efectivo a las citas médicas que sean programadas en la EPS a que se encuentra afiliada la accionante que garantice el acceso efectivo a la salud.

RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

A través de auto del 22 de marzo de 2022 se admitió la acción de tutela, ordenándose la vinculación a la EPS suramericana y la respectiva notificación; concediéndole a las entidades accionadas y vinculadas el término de dos (02) días para que rindiera informe respecto de los hechos de la tutela.

Estando dentro del término conferido para hacerlo la entidad coaccionada Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC rindió informe indicando que no tiene la responsabilidad ni competencia legal de agendar, solicitar, separar citas médicas, prestar el servicio de salud, solicitar citas con especialistas para las personas privadas de la libertad que se encuentran recluidas en alguno de sus centros carcelarios a cargo del Instituto. Arguye que dicha competencia es exclusiva, legal y funcional de LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. Por lo anterior, no considera que la entidad haya, en el marco de sus funciones, vulnerado derecho fundamental alguno.

Por su parte, el establecimiento Carcelario y Penitenciario de alta y mediana seguridad El Coped El Pedregal de Medellín, rindió informe manifestando que no ha vulnerado derecho fundamental alguno toda vez que según informe presentado por el área de sanidad del complejo la accionante ha recibido la atención médica requerida, así, el 24 de marzo de los corrientes se trasladó para cumplir cita con médico general al CIS Comfama de Itagüí Sura, además de las atenciones realizadas en el servicio de sanidad de COPED.

Por otro lado, la entidad vinculada EPS suramericana a pesar de estar debidamente notificada no emite pronunciamiento alguno respecto de los hechos que motivaron la presente acción constitucional.

TRÁMITE DE LA TUTELA

Una vez adelantado el trámite correspondiente, se observa que resulta procedente proferir decisión de fondo, toda vez que no se observa causal de nulidad que invalide el

trámite de tutela y por ser este Despacho competente para conocer de la acción de tutela impetrada, de conformidad con lo previsto en el art. 86 C. P. de Colombia y el Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

En este asunto el problema jurídico radica en determinar si las accionadas son responsables de la vulneración y/ o amenaza de los derechos fundamentales a la salud y vida de la accionante ante la omisión injustificada de realizar el traslado a las citas requeridas en la EPS Suramericana.

Encontrándose en este asunto que a pesar que la accionante no allego prueba alguna al plenario que demuestre las citas programadas o requeridas para el manejo de sus diagnósticos ni prueba alguna de la historia clínica que deje en descubierto la necesidad en el servicio, dichas afirmaciones no fueron refutadas ni controvertidas por las entidades accionadas, por lo cual esta judicatura considerará como ciertas dichas afirmaciones. En consecuencia, resultando procedente tutelar los derechos fundamentales invocados; tal como pasa a explicarse:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

> Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces…, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.
> (…)
> La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados

jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Respecto al derecho a la salud ha de indicarse que de acuerdo con la evolución de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, se estableció que efectuado un análisis de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política, cuenta con doble dimensión, en primer término, se indica que se trata de un servicio público esencial coordinado y controlado por el Estado, quien deberá supervisar su prestación por parte de las E.P.S, con el propósito de lograr que beneficie a todos. Con lo cual, se busca que el Sistema de Seguridad Social Integral en Salud atienda y garantice este derecho a los ciudadanos. En segundo lugar, se trata como un derecho fundamental que pretende lograr la dignidad humana, por lo que, el servicio debe prestarse sobre la base de la eficiencia, universalidad y solidaridad.

Lo anterior fue recogido por la Ley 1751 de 2015, que en su artículo 2, definió su naturaleza y contenido indicando que es autónomo e irrenunciable, es decir que no es necesario acudir a la figura de la conexidad para solicitar su protección; además, se indica que comprende la oportunidad, y eficacia y además incluye la obligación a cargo del estado en el desarrollo de actividades de promoción y prevención. El texto de la norma es del siguiente tenor:

> "Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.
> Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado"

Así las cosas, siendo el derecho a la salud un derecho fundamental, es susceptible de amparo a través de la tutela, toda vez que su vulneración o amenaza implica, un desmedro o amenaza de otros derechos fundamentales y un evento manifiestamente contrario a la idea de un Estado Constitucional de Derecho, por lo que la urgencia para su protección procede para todos los individuos que habiten el territorio colombiano, sin que sea necesario que el sujeto afectado tenga una calidad especial.

Igualmente como se indicó, los procedimientos deben ser realizados oportuna y

eficientemente, ya que como se ha explicado de antaño por la H. Corte Constitucional, la vulneración a derechos fundamentales como la salud, no se da simplemente por la negativa de la E.P.S., a prestar determinado servicio de salud, sino además, cuando éste se presta de forma tardía, siendo la oportunidad, un postulado que deben cumplir las E.P.S., según numeral 2 del artículo 3 del Decreto 1011 de 2006, y el artículo 153 de la Ley 100 de 1993; además de la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015 que en su artículo 6 lo incluye como un elemento y principio del derecho fundamental a la salud, indicándose que la prestación del servicio y tecnologías en salud deben brindarse sin dilaciones[1], ello teniéndose que, no en pocos casos la tardanza en la prestación de determinado servicio de salud, puede generar consecuencias funestas e irreversibles en la salud y la vida de una persona, no teniendo ésta porque padecer las consecuencias de un mal manejo de los recursos de la E.P.S., para la asignación pronta de un servicio.

Por tanto, una atención oportuna, es el primer paso para que una persona pueda con la ayuda del médico tratante, detectar alguna anomalía en salud y de esta forma iniciar de manera adecuada el tratamiento que la restablezca[2].

Al respecto ha dicho la H. Corte Constitucional en sentencia T-1097 de 2004, "que los problemas de carácter administrativo o funcional no excusan a las E.P.S., del deber de prestar la atención a sus afiliados de manera oportuna, por lo que el número de usuarios, de instalaciones y médicos con que cuenta una E.P.S., no puede ser un obstáculo para que se brinde un servicio de salud oportuno, que conlleve la verdadera protección del derecho", ello se explica en la sentencia T-406 de 2001, entre otras. (subraya fuera de texto)

Por otro lado, con lo que atañe a la atención en salud de las personas privadas de la libertad que se encuentran afiliadas al Régimen Contributivo, debe indicarse que en principio se estableció que todas las personas recluidas debían recibir obligatoriamente los servicios de salud por parte del Estado a través del modelo de atención prestacional establecido para dicho fin, prevaleciendo este sobre el sistema general de seguridad social en salud.

Posteriormente, mediante Decreto 1142 de 2016 se incluyó a las EPS del régimen contributivo al modelo de atención en salud de las personas privadas de la libertad, estableciendo en su artículo 1 lo siguiente:

---

[1] **"...**e) Oportunidad. La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones**"**

[2] Corte Constitucional. Sentencia T 754 del 27 de octubre del 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignácio Pretelt Chaljub. Referencia: Expediente: T 2´322.920. Accionante: Leonardo García Sanabria. Accionada: EPS-S CONVIDA.

> La población privada de la libertad y los menores de tres (3) años que convivan con sus madres en los establecimientos de reclusión, recibirán los servicios asistenciales a través del esquema de prestación de servicios de salud definido en el presente capítulo y conforme al Modelo de Atención en Salud que se adopte.
>
> Sin embargo, la población privada de la libertad que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados o especiales, conservará su afiliación y la de su grupo familiar mientras continúe cumpliendo con las condiciones establecidas para pertenecer a dichos regímenes en los términos definidos por la ley y sus reglamentos y podrá conservar su vinculación a un Plan Voluntario de Salud. En estos casos, las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las entidades que administran los regímenes excepcionales y especiales y la USPEC, deberán adoptar los mecanismos financieros y operativos, necesarios para viabilizar lo dispuesto en el presente inciso, respecto de la atención intramural de los servicios de salud de la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC. (subraya fuera de texto)

La H. Corte Constitucional ha manifestado que la inclusión de las EPS en el modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad precisa una debida articulación y comunicación entre promotoras y autoridades penitenciarias. Sobre el deber de coordinación la Resolución 3595 del 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social estableció en el artículo 2 los pasos a seguir cuando un interno requiere ser atendido por fuera de la cárcel, así:

> Para la población privada de la libertad que se encuentre afiliada a una Entidad Promotora de Salud (EPS), o a regímenes exceptuados o especiales, que requiera atención extramural, el Inpec deberá informar a dichas entidades para que estas realicen las gestiones administrativas ante los prestadores de servicios de salud por ellos contratados, para garantizar la prestación de servicios médico asistenciales a dicha población. El Inpec y la Uspec definirán los tiempos y mecanismos para informar a la EPS, o entidades administradoras de los regímenes especiales o de excepción, lo cual deberá incluirse en el respectivo manual técnico administrativo

Adicionalmente, la Resolución ibidem prevé la necesidad del traslado de un interno a una entidad prestadora de salud extramural cuando persiga el fin de garantizar el derecho a la salud, concluyendo entre otras, en sentencia T 063 de febrero de 2020. M.P Alberto Rojas Ríos, que toda persona, incluyendo aquellas que se encuentran privadas de la libertad, tiene derecho a acceder al sistema de salud de manera oportuna, sin que pueda verse afectada por barreras administrativas de las entidades encargadas de prestar el servicio de salud, resaltando que el INPEC, la USPEC y de ser el caso la EPS, tienen la obligación de coordinar y articular todas las funciones que garanticen la

atención oportuna, continua e integral que requieran los reclusos.

Asimismo, en Sentencia 044 de febrero de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Alta Corporación sostuvo que no es necesario que los internos soliciten servicios médicos mediante el ejercicio del derecho de petición, toda vez que cuentan con el derecho a una atención inicial de urgencias o prioritaria incluso fuera del centro de reclusión, debiendo obtener todos los servicios clínicos que requiera durante su privación de la libertad.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En la presente acción de tutela se solicita la protección de los derechos fundamentales de la parte actora a la salud y la vida, los cuales considera atropellados por las entidades accionadas ante la negativa de realizar el traslado a las citas médicas requeridas para el manejo de sus patologías y/o renovación de medicamento.

Por su parte, la entidad coaccionada Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC rindió informe indicando que no tiene la responsabilidad ni competencia legal de agendar, solicitar, separar citas médicas, prestar el servicio de salud, solicitar citas con especialistas para las personas privadas de la libertad que se encuentran recluidas en alguno de los centros carcelarios a cargo del Instituto, arguyendo que dicha competencia es exclusiva, legal y funcional de LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Por otro lado, el establecimiento Carcelario y Penitenciario de alta y mediana seguridad El Coped El Pedregal de Medellín rindió informe manifestando que no ha vulnerado derecho fundamental alguno toda vez que según informe presentado por el área de sanidad del complejo la accionante ha recibido la atención médica requerida, así, el 24 de marzo de los corrientes se trasladó para cumplir cita con médico general al CIS Comfama de Itagüí Sura, además de las atenciones realizadas en el servicio de sanidad de COPED.

La entidad vinculada, EPS suramericana, a pesar de estar debidamente notificada no emite pronunciamiento alguno respecto de los hechos que motivaron la presente acción constitucional.

Advierte el despacho que la accionante no allego prueba alguna al plenario que demuestre las citas programadas o requeridas para el manejo de sus diagnósticos ni prueba alguna de la historia clínica que deje en descubierto la necesidad en el servicio.

Sin embargo, dichas afirmaciones no fueron refutadas ni controvertidas por las entidades accionadas, por lo cual esta judicatura considerará como ciertas dichas afirmaciones, aunado que la accionante se encuentra recluida en un centro penitenciario que puede llegar incluso a imposibilitar la obtención de dicha documentación que pruebe sus afirmaciones.

Ahora, tal y como se vio en precedencia el INPEC, la USPEC y la EPS tienen la obligación de coordinar y articular todas las funciones que garanticen la atención oportuna, continua e integral que requieran los reclusos, garantizando en todo momento el acceso al derecho a la salud sin interponer trámites administrativos que pongan en riesgo la salud, vida y dignidad humana de los internos, incluso cuando la atención sea extramural. Por lo que, la falta de traslado de la accionante a las entidad prestadora de servicio de salud que garantice un diagnóstico oportuno, un tratamiento efectivo y la renovación de los medicamentos necesarios para el manejo de sus patologías vulnera los derechos fundamentales de la accionante, debiéndose acceder a la tutela pretendida.

Así las cosas, tal como se adelantó en precedencia se TUTELARÁ el derecho fundamental a la salud y la vida de la accionante ORDENÁNDOSE al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres y Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario-USPEC que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguiente a la notificación de esta providencia coordine y articule junto con la EPS Suramericana todas las funciones y trámites administrativos necesarios para que la accionante obtenga la atención en salud requerida intra o extramural que garantice el acceso afectivo y oportuno a la salud.

Se advertirá que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordenará notificar la decisión en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose a las partes que la misma puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y que en caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, El JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO. TUTELAR el derecho fundamental a la salud y a la vida de la señora GLORIA PATRICIA BETANCUR HERRERA, por lo explicado en la parte considerativa.

SEGUNDO. ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, ESTABLECIMIENTO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL MUJERES Y UNIDAD DE SERVICIO PENITENCIARIO Y CARCELARIO-USPEC que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguiente a la notificación de esta providencia coordine y articule junto con la EPS SURAMERICANA todas las funciones y trámites administrativos necesarios para que la accionante obtenga la atención en salud requerida intra o extramural que garantice el acceso afectivo y oportuno a la salud.

TERCERO. ADVERTIR que la inobservancia de lo aquí impartido generará las sanciones que por desacato impone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. NOTIFICAR de este fallo en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndole a las partes que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ALBA MERY JARAMILLO MEJIA
JUEZA

IRI