REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, catorce de julio de dos mil veintidós

| | |
|---|---|
| PROCESO | Acción de tutela |
| ACCIONANTE | Isabel Cristina Sánchez Serna |
| ACCIONADO | Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres y Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario-USPEC |
| VINCULADO | Fiduciaria Central SA y E.S.E Hospital La María |
| RADICADO | 05001 31 05 018 2022 00268 00 |
| INSTANCIA | Primera |
| PROVIDENCIA | Sentencia 99 de 2022 |
| DERECHOS INVOCADOS | Salud en conexidad con la 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 se encuentra privada de la libertad en el establecimiento carcelario El Pedregal, en calidad de condenada. Fue diagnostica con enfermedad autoinmune, sin embargo, no ha recibido el tratamiento médico requerido.

Indica que a la fecha tiene pendiente consulta con especialista para ajuste de medicamento y revisión de exámenes de laboratorio que le fueron prescritos por el médico tratante, los cuales no se le han realizado. Manifiesta que debido a la falta de tratamiento adecuado su enfermedad ha avanzado, sin recibir la dosis de medicamento adecuada y requerida para todo el mes por parte del área de sanidad del establecimiento carcelario, el cual se le acaba antes de la próxima fecha de entrega, situación que asegura desmejora su condición.

Por lo anterior, considera vulnerado su derecho fundamental a la salud en conexidad con la vida.

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Solicita se tutelen sus derechos fundamentales vulnerados y se le ordene a las accionadas garantizar la atención médica y especializada que requiere para el manejo

de su enfermedad, igualmente, la continuidad en el tratamiento que prescriban los médicos tratantes especialmente el especialista en Reumatología.

RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

A través de auto del 30 de junio de 2021 se admitió la acción de tutela, ordenándose la notificación y concediéndole a las entidades accionadas el término de dos (02) días para que rindieran informe respecto de los hechos de la tutela.

Estando dentro del término conferido para hacerlo, la entidad accionada Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC, rindió informe indicando que no es la entidad legitimada para garantizar los derechos invocados por la accionante, toda vez que la garantía del derecho a la salud de la las personas privadas de la libertad a cargo del INPEC es de competencia exclusiva, legal y funcional de LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC y la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. -FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Por lo que solicita su desvinculación.

Por su parte, la entidad accionada Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en adelante USPEC, rindió informe precisando que la población privada de la libertad debe ser atendida primariamente por el área de sanidad (médico general) del respectivo establecimiento penitenciario y carcelario; éste es quien remite al interno para la atención a medicina especializada que brindan las instituciones prestadoras de salud contratadas por Fiduciaria Central S.A., para lo cual se expide las autorizaciones de servicio a que haya lugar. Advierte que no cuenta con facultad o competencia para agendar, autorizar, trasladar ni materializar las citas médicas, tratamientos, procedimientos y entrega de medicamentos autorizados por los prestadores contratados por Fiduciaria Central S.A. Por lo que solicita su desvinculación.

Teniendo en cuenta la manifestación realizada por el USPEC, mediante auto del 13 de julio de la presente anualidad se vinculó a la Fiduciaria Central SA y E.S.E Hospital La María para que en término de cinco (5) horas rindiera informe respecto de los hechos que motivaron la presente acción constitucional.

Estando dentro del término conferido para hacerlo, la entidad vinculada FIDUCIARIA CENTRAL S.A., rindió informe manifestando que actúa en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Salud de las personas Privadas de la libertad. En desarrollo de sus obligaciones contractuales, NO funge como entidad prestadora de

servicios (EPS) ni como institución prestadora de servicios (IPS), si no como administrador de los recursos del patrimonio autónomo de conformidad con la ley mercantil y sus obligaciones contractuales se limitan a la contratación de los servicios y pagos de los mismos.

En cumplimiento de sus obligaciones suscribió con E.S.E HOSPITAL LA MARÍA dos CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD para la atención de la población privada de la libertad recluida en establecimientos de reclusión del orden nacional ubicados en la REGIONAL NOROESTE, donde se encuentra el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL. Por lo que, es dicha entidad la que se encuentra a cargo de la prestación de servicios de salud a nivel interanual en el establecimiento carcelario en que se encuentra la accionante. Solicita se declare la falta de legitimación por pasiva.

Por otro lado, la E.S.E HOSPITAL LA MARÍA rindió informe indicando que en el caso de la accionante se evidencia que la misma cuenta con una asignación de cita por la especialidad de MEDICINA INTERNA para el jueves 21 de julio de la presente anualidad a las 8:15 am en el Hospital La María. Cita que fue notificada al ERON el 05 de julio, informando que debe llevar el documento de identidad, autorización vigente y los resultados de exámenes médicos de laboratorio, rayos x, ecografías u otros exámenes solicitados por el médico tratante en la última consulta. Solicita se declare carencia actual de objeto por hecho superado.

Por último, la entidad accionada Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres a pesar de estar debidamente notificada no emite pronunciamiento alguno respecto los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela, motivo por el cual habrá de acudirse a los postulados del artículo 20 del decreto 2591 de 1991, cuyo tenor literal señala: “Presunción de veracidad: “Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el Juez estime necesaria otra averiguación”.

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 a resolver radica en determinar si las accionadas son responsables de la vulneración y/ o amenaza del derecho fundamental a la salud de la accionante, en conexidad con la vida, ante la falta de atención médica oportuna y continua para el debido tratamiento de su padecimiento.

Encontrándose en este asunto que, ante lo manifestado por la accionante sobre la falta de continuidad en el tratamiento, la falta de realización de los exámenes enviados por el médico tratante y la falta de suministro completo y en debida forma de los medicamentos prescritos por el médico tratante se ha vulnerado el derecho fundamental a la salud de la accionante, siendo obligada su tutela; 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 su parte, con lo que atañe a la atención en salud de las personas privadas de la libertad, debe indicarse inicialmente que la legislación Colombiana estableció una competencia conjunta en cabeza entre La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en adelante la USPEC, y el Ministerio de Salud y Protección Social, consistente en diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferencial y con perspectiva de género para las personas privadas de la libertad, modelo financiado con recursos del presupuesto general de la Nación; para tal efecto, se creó el FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, que tiene como encargo principal contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad.

Teniendo en cuanta el Parágrafo 1° del artículo 105 de la de la Ley 65 de 1993, modificada por Ley 1709 de 2014, la USPEC es la encargada de suscribir el contrato de fiducia mercantil que contenga las estipulaciones necesarias y requeridas para desarrollar el objeto establecido, Fiducia que será la encargada de prestar por medio de sus aliados los servicios de salud, prevención y atención de las personas privadas de la

[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.

libertad.

El 16 de junio de 2021 la USPEC suscribió Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 200 de 2021 con la FIDUCIARIA CENTRAL S.A., que tiene como objeto el siguiente:

> "(...) En virtud del contrato FIDUCIARIA CENTRAL S.A se obliga por sus propios medios con plena autonomía, a cumplir con "CELEBRAR UN CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, DESTINADOS A LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DERIVADOS Y PAGOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD Y LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD Y LA PROMOCIÓN DE LA SALUD A LA PPL A CARGO DEL INPEC" de acuerdo con las especificaciones y exigencias aceptadas desde la etapa precontractual que hacen parte integral del presente contrato.
>
> SEGUNDA –ALCANCE DEL OBJETO: Los recursos del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD que administrará la SOCIEDAD FIDUCIARIA deberán destinarse a la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la Prestación de los servicios en todas sus fases, para la atención a la PPL a cargo del INPEC, en los términos de la Ley 1709 de 2014 y de conformidad con el esquema de operativización que se establezca, para la implementación del MODELO DE ATENCIÓN EN SALUD contenido en la Resolución 3595 de 2016, el MANUAL TÉCNICO ADMINISTRATIVO y las instrucciones que imparta la USPEC, en el marco de las decisiones del CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Adicionalmente, el alcance, actividades y demás condiciones establecidas en el ANEXO 001 y demás documentos que hacen parte integral del presente concreto."

## ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En esta acción de tutela se solicita la protección del derecho fundamental a la salud, en conexidad con la vida, el cual considera vulnerado la accionante por las entidades accionadas ante la falta de oportunidad y continuidad en el tratamiento que requiere para el buen manejo de su patología. Pretende se le ordene a las accionadas garantizar la atención médica y especializada que requiere para el manejo de su enfermedad, igualmente, la continuidad en el tratamiento que prescriban los médicos tratantes, especialmente el especialista en Reumatología.

Frente a lo manifestado por la accionante, el INPEC informó que no es la entidad

legitimada para garantizar los derechos invocados por la accionante, toda vez que la garantía del derecho a la salud de la las personas privadas de la libertad a cargo del INPEC es de competencia exclusiva, legal y funcional de LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC y la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. - FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Por su parte, El USPEC advirtió que no cuenta con facultad o competencia para agendar, autorizar, trasladar ni materializar las citas médicas, tratamientos, procedimientos y entrega de medicamentos autorizados por los prestadores contratados por Fiduciaria Central S.A.

En cuanto a las vinculadas por pasiva a la presente acción, la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. manifestó que actúa en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Salud de las personas Privadas de la libertad. En cumplimiento de sus obligaciones suscribió con E.S.E HOSPITAL LA MARÍA dos CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD para la atención de la población privada de la libertad recluida en establecimientos de reclusión del orden nacional ubicados en la REGIONAL NOROESTE, donde se encuentra el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL. Por su parte, la E.S.E HOSPITAL LA MARÍA indicó que en el caso de la accionante se evidencia que la misma cuenta con una asignación de cita por la especialidad de MEDICINA INTERNA para el jueves 21 de julio de la presente anualidad a las 8:15 am en el Hospital La María. Cita que fue notificada al ERON el 05 de julio, informando que debe llevar el documento de identidad, autorización vigente y los resultados de exámenes médicos de laboratorio, rayos x, ecografías u otros exámenes solicitados por el médico tratante en la última consulta.

Del contenido de la documentación allegada al despacho y que obra en el expediente digital se evidencia copia de la historia clínica de la accionante (ítem 12 del expediente digital. Fls. 4 y ss) de donde se extrae diagnóstico de artritis reumatoides seropositivas, y asignación de cita médica con la especialidad en medicina interna con las recomendaciones específicas de llevar para la cita los exámenes ordenados con anterioridad. Igualmente se avizora tratamiento con Colchicina 0.5 mg tableta 1 por día, Tizanidina 2 mg tableta 1 cada 12 horas y Carbonato de calcio 600 mg + Vitamina D3 200 UI tableta 1 por día.

Es de resaltar que el ERON accionado no emite pronunciamiento alguno sobre la realización de los exámenes médicos, los cuales afirma la accionante no le han sido

realizados. Mismos que son indispensables para una buena valoración, diagnóstico y tratamiento el día de la cita con el internista. Asimismo, no se evidencia pronunciamiento alguno del ERON en cuanto a la manifestación de la accionante de no recibir en debida forma y de manera completa el medicamente ordenado para el manejo de su patología. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991, se presumirán los hechos de la presente tutela veraces.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que en cabeza del establecimiento carcelario en el cual se encuentra recluido la accionante recae la obligación de suministrar en debida forma los medicamentos y garantizar la realización de los exámenes médicos que contribuyan con el buen diagnóstico de las patologías sufridas por la accionante, colige el despacho que la misma ha vulnerado el derecho fundamental a la salud de la accionante quien reclama una mayor diligencia al momento de brindar y colaborar con el servicio de salud que requiere. Situación que se torna inaceptable para esta judicatura pues como se dijo anteriormente, la oportunidad en la prestación del servicio forma parte del núcleo esencial del derecho a la salud, sin que los trámites administrativos puedan ser causal para que se dé una interrupción en la prestación del servicio, sea total o parcial pues no es el paciente quien deba asumir las consecuencias de las formalidades y situaciones internas de la institución.

Así las cosas, tal como se adelantó en precedencia, al haberse demostrado la existencia de vulneración al derecho a la salud se TUTELARÁ el mismo ORDENÁNDOSE a la entidad accionada Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, sin ningún tipo de dilación, garantice la atención médica de la accionante, el suministro en debida forma de los medicamentos y la realización de los exámenes médicos ordenados por el médico tratante, garantizando la continuidad en el tratamiento requerido.

Respecto a la manifestación de la accionante frente a la necesidad de ser atendida por un especialista en Reumatología, no se evidencia en la historia clínica de la accionante la remisión a dicha especialidad, por lo que Considera el despacho que mal haría en pronunciarse sobre asunto médicos que desbordan su ámbito de competencia y su conocimiento profesional ante la ausencia de una remisión al mencionado especialista.

Con lo que respecta a las demás entidades accionadas y vinculadas, esto es, Fiduciaria Central SA, E.S.E Hospital La María, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, y Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario-USPEC no se emitirá pronunciamiento alguno, al no encontrarse vulneración a derecho fundamental o por no ser las encargadas

al momento de la emisión de esta decisión de prestar el servicio requerido por la accionante.

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 de la señora ISABEL CRISTINA SÁNCHEZ SERNA por lo explicado en la parte considerativa.

SEGUNDO. ORDENAR al Establecimiento Carcelario y Penitenciario Pedregal Mujeres que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, sin ningún tipo de dilación, garantice la atención médica de la accionante, el suministro en debida forma de los medicamentos y la realización de los exámenes médicos ordenados por el médico tratante.

TERCERO. NO EMITIR pronunciamiento alguno contra la Fiduciaria Central SA, E.S.E Hospital La María, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, y Unidad de Servicio Penitenciario y Carcelario-USPEC al no encontrarse vulneración a derecho fundamental o por no ser las encargadas al momento de la emisión de esta decisión de prestar el servicio requerido por la accionante.

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

QUINTO. 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