



SALA SEGUNDA DE DECISIÓN LABORAL

Medellín, treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO	Tutela Impugnación
ACCIONANTE	Oswaldo Emilio Soto Vargas
ACCIONADOS	Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – Inpec E.S.E. Hospital La María
VINCULADOS	Complejo Carcelario Y Penitenciario Con Alta Y Media Seguridad De Medellín Pedregal – Coped Unidad De Servicios Penitenciarios Y Carcelarios Uspec Fiduciaria Central S.A
RADICADO	05-001-31-05-009-2023-00165-01
DECISIÓN	Confirma

Procede la Sala Segunda de Decisión Laboral integrada por los Magistrados **CARMEN HELENA CASTAÑO CARDONA**, **HUGO ALEXÁNDER BEDOYA DÍAZ** y **GUILLERMO CARDONA MARTÍNEZ** quien actúa como ponente, a desatar la impugnación contra el fallo de tutela proferido por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín el ocho (8) de mayo de dos mil veintitrés (2023), mediante el cual **CONCEDIÓ** la solicitud de amparo constitucional propuesta por **OSWALDO EMILIO SOTO VARGAS** en contra del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC** y la **E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA**, dentro del proceso con radicado 05-001-31-05-009-2023-00165-01. Al trámite se ordenó vincular al **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLÍN PEDREGAL – COPED**, la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC** y **FIDUCIARIA CENTRAL S.A**

A continuación, se toma la decisión correspondiente mediante sentencia, según acta de discusión de proyectos **N° 009**, aprobada por los integrantes de la Sala

- **HECHOS:**

Aduce el accionante que actualmente padece pérdida de visión y fuertes dolores de cabeza. Que desde el año 2021 viene solicitando atención medica integral ordenado por el especialista, sin que el establecimiento y la entidad prestadora de salud le hayan brindado satisfactoriamente la atención que requiere, consistente en la cirugía de Terigio.

- **PRETENSIONES:**

Pretende el accionante se amparen sus derechos fundamentales a la salud. Como consecuencia, se le ordene al Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – Inpec y a la E.S.E. Hospital La María, la atención medica integral que requiere debido a su estado de salud

- **CONTESTACIONES:**

Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – Inpec: Indicó “el *INPEC* no tiene dentro de sus funciones la de prestar el servicio de salud a la población interna, por cuanto ellas fueron escindidas de tal obligación mediante Decreto ley 4150 de 2011 y actualmente esa función se encuentra asignada a otras entidades como la *USPEC*, y la *EPS* que dicha unidad determine en la actualidad es *FIDUCIARIA CENTRAL S.A*, entidades dotadas de personería jurídica distinta a la del *INPEC*. Corolario de lo expuesto, es que las unidades de Servicios Penitenciarios y Carcelarios son legalmente los únicos responsables de prestar en debida forma la atención médica requerida por el interno accionante, toda vez que al *INPEC* por mandato constitucional le está prohibido cumplir funciones que tienen asignadas otras entidades”. Que por lo anterior solicita declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las pretensiones demandadas dentro de la acción de tutela, toda vez que no es de su competencia prestar el servicio de salud.

E.S.E Hospital La María: *“Una vez conocida la presente Acción de Tutela, se desplegó el sistema operativo de la ESE Hospital La María, y se le informa al respetado Juzgado que, el PPL SOTO VARGAS, tiene programado CIRUGÍA DE “EXTRACCION EXTRACAPSULAR ASISTIDA DE CRISTALINO - INSERCIÓN DE LENTE INTRAOCULAR EN CAMARA POSTERIOR SOBRE RESTOS CAPSULARES para el día Martes 09 de mayo de 2023, a las 7:00 am en VISION INTEGRADOS S.A.S, Ubicado en la Cl 33 N° 66b 23 de Medellín, Se anexa soporte de notificación al ERON”.*

Complejo Carcelario Y Penitenciario Con Alta Y Media Seguridad De Medellín Pedregal – Coped: Manifestó que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, toda vez que el personal médico del área de sanidad, ha realizado la pertinente solicitud a la entidad Fiduciaria Central S.A. para que apruebe y autorice la realización de la cirugía requerida en la entidad clínica u hospitalaria donde tenga convenio; solicitudes que han sido enviadas a través de los correos electrónicos del Hospital La María sin que a la fecha se haya obtenido respuesta alguna. En consecuencia, solicita desvincular y declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva

Unidad De Servicios Penitenciarios y Carcelarios Uspec: “ (...) *atendiendo la instrucción legal otorgada a la USPEC, la Unidad suscribió el 9 de febrero de 2023 con Fiduciaria Central S.A., a través de la plataforma SECOP II, Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 59 de 2023. (...) la Fiduciaria Central S.A., en calidad de Contratista y Sociedad Fiduciaria, administra los recursos que recibe del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y debe destinarlos para celebrar los contratos con los prestadores de servicios de salud para la atención intramural y extramural, así como vigilar la labor que desempeñen los mismos. Así las cosas, la atención en salud a las PPL se efectúa a través de las instituciones prestadoras de salud contratadas por Fiduciaria Central S.A., en virtud del objeto del de Administración y Pagos No. 59 de 2023. Por ende, y en razón de las competencias legales asignadas a la USPEC antes descritas, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios cumplió con la gestión correspondiente a su cargo relacionada con la suscripción del respectivo contrato, con lo cual valga la pena reiterar, la USPEC no efectúa la prestación integral de los servicios de salud a las PPL. (...) Por lo tanto, es responsabilidad de los funcionarios de sanidad del INPEC de cada*

establecimiento, en coordinación con los profesionales de la salud de la institución prestadora de salud contratada por Fiduciaria Central, efectuar las gestiones y trámites correspondientes para que los internos cuenten con los servicios de salud necesarios, incluidas las citas médicas con especialistas, exámenes de laboratorio, terapias, procedimientos e intervenciones, entre otras, por fuera del establecimiento de reclusión que garanticen su derecho fundamental a la salud.”

Fiduciaria Central S.A: *“Respecto al tema de salud solicitado el accionante, se le da a conocer al despacho que el Fondo Nacional de Salud PPL 2023, conforme con las obligaciones contractuales del contrato de fiducia mercantil, ha realizado la contratación de la red prestadora de servicios intramural y extramural del COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL., el cual tiene acceso a la plataforma CRM MILLENIUM – Call Center, a través de la cual cumple su función de realizar las solicitudes de autorizaciones o renovación de las mismas, para remisión a especialista y/o demás procedimientos y tratamientos médicos que los internos requieran con previa orden médica. Así las cosas, una vez consultado el aplicativo CRM MILLENIUM se evidencia que el establecimiento penitenciario no ha realizado ninguna solicitud de autorización para los servicios que requiere el accionante en el escrito de tutela, razón por la cual es pertinente se conmine al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL, con el fin de que den las explicaciones correspondientes frente a los servicios solicitados por el PPL en sede de tutela”. Por lo anterior solicita “DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA del FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL 2023 y a la FIDUCIARIA CENTRAL, respecto a la materialización, prestación o aseguramiento en salud del señor Oswaldo Emilio Soto Vargas, en atención a la contratación del prestador intramural, el cual tiene a su cargo el agendamiento en las citas y de todos los servicios médicos en favor de la población privada de la libertad en COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL”.*

- **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

Mediante sentencia del 8 de mayo de 2023, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín **NEGÓ** la solicitud de amparo constitucional propuesta por el accionante contra la E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE MEDELLÍN PEDREGAL – COPED, la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC y la FIDUCIARIA CENTRAL S.A., por la carencia actual del objeto por hecho superado. **ORDENÓ** a las entidades accionadas y vinculadas garantizar tratamiento integral en salud del señor OSWALDO EMILIO SOTO VARGAS (PPL) respecto de la patología “(H269) CATARATA NO ESPECIFICADA” que padece.

- **IMPUGNACIÓN:**

Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – Inpec: La decisión de instancia fue impugnada por la entidad en términos similares a los expuestos con el escrito de contestación. Asimismo, señaló que *“resulta evidente que La Dirección General del INPEC, en cumplimiento de sus atribuciones legales y reglamentarias, NUNCA se ha sustraído de su deber funcional que le asiste, ni mucho menos ha desplegado acciones que redunden en detrimento de los derechos fundamentales del señor, OSWALDO EMILIO SOTO VARGAS En el caso bajo examen, no existe prueba alguna que demuestre que el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC en cumplimiento de sus labores de vigilancia y custodia, le haya negado al accionante el libre acceso a las áreas de sanidad en el centro penitenciario donde este habita, tampoco existe evidencia que permita colegir, una conducta negativa de parte del INPEC para materializar el traslado del tutelante a un centro médico externo cuando este se hubiere ordenado; por esta razón, solicito al Honorable Juez se sirva denegar el amparo deprecado. En consecuencia solicita “REQUERIR y EXHORTAR a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC y FIDUCIARIA CENTRAL S.A, para que brinden la atención en salud requerida por la Población Reclusa del el EPC PEDREGAL, sin dilación alguna, en cumplimiento a contrato de prestación de servicios suscrito y conforme a lo reglado en la Ley y del caso en concreto para que brinden la Atención y tratamiento requerido por, OSWALDO EMILIO SOTO VARGAS en las*

especialidades médicas solicitadas y evitar la vulneración de derechos de la población reclusa”.

Fiduciaria Central S.A.: manifestó que *“De acuerdo con lo expuesto por el a quo donde se ordena autorizar tratamiento integral respecto a la patología CATARATA NO ESPECIFICADA; la orden de materializar los servicios que sean prescritos resulta contraria al principio de integralidad, así mismo tampoco es dable que con la orden del juez constitucional el PPL acceda a cualquier servicio médico sin que cuente con ordenamiento alguno por parte del profesional en salud, sino que con el solo hecho de contar con un fallo que ordena integralidad, pueda solicitar de manera indiscriminada servicios de salud. Por lo anterior, se concluye que no es posible dictar órdenes indeterminadas ni reconocer mediante ellas prestaciones futuras e inciertas, pues, de hacerlo, se estaría presumiendo la mala fe de la accionada, en relación con el cumplimiento de sus deberes y obligaciones para con sus afiliados. (...) Por las razones expuestas, me permito contradecir el sentido del fallo de tutela proferido por su despacho y por ello solicitaré muy respetuosamente MODIFICAR desvinculando el Fondo Nacional de Salud PPL 2023, de acuerdo con sus competencias legales y contractuales, ya que no son los encargados de materializar servicios en salud, aunado a que no cuenta con respaldo médico que avale la necesidad de éstos y dé certeza del diagnóstico del accionante; para en su lugar, ordenar al E.S.E HOSPITAL LA MARIA., para que conforme a las obligaciones que le son otorgadas por la Ley. (...). Asimismo, solicitó “MODIFICAR desvinculando a Fiduciaria Central S.A. y el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Salud PPL, de acuerdo con sus competencias legales y contractuales, ya que no son los encargados de materializar servicios en salud, aunado a que no cuenta con respaldo médico que avale la necesidad de éstos así como del tratamiento integral y dé certeza del diagnóstico del accionante; para en su lugar, ordenar al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO PEDREGAL y el INPEC para que conforme a las obligaciones que le son otorgadas por la Ley, así mismo si no lo ha hecho, se inicie el trámite correspondiente, con el fin de determinar la necesidad de atenciones posteriores”.*

Al respecto la Sala hace las siguientes:

CONSIDERACIONES:

La Constitución Política establece la acción de tutela para proteger los derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, según se desprende del contenido de su artículo 86 y del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. Esta acción solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, es por ello que siempre que la ley tenga establecido un procedimiento para la protección de los derechos, no puede prosperar la acción de tutela, pues ello equivaldría a desplazar dichos procedimientos por otro más corto y perentorio como el de la presente acción, lo que atentaría contra el debido proceso a que deben estar sometidas las acciones para su normal desenvolvimiento, en aras a demostrar los fundamentos fácticos de las disposiciones que consagran los derechos perseguidos salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por lo anterior se resolverá el problema jurídico en esta instancia en el siguiente orden:

i) Tratamiento sobre los derechos de las personas privadas de la libertad.

Bajo la noción de la relación de sujeción en que se encuentra las personas privadas de la libertad, se ha considerado el nivel de protección de los derechos fundamentales de estas personas, y, por ende, acentúa las obligaciones que recaen sobre la administración, razón por la cual debe asegurar el goce efectivo de esos derechos, dada la situación de indefensión en la que se encuentran sus titulares.

Dicha relación hace que surjan ciertos derechos especiales en cabeza de los reclusos, relacionados con las condiciones materiales de existencia, tales como: alimentación, habitación, servicios públicos, salud que deben ser garantizados por el Estado y permite que este pueda restringir algunos derechos a los internos, por cuanto deben igualmente someterse a las reglas que se establezcan en cada establecimiento para la convivencia y supervisión que debe realizarse.

Por su parte la Corte Constitucional en sentencia T-151 de 2016 ha indicado que *“las medidas privativas de la libertad antes de la condena (captura y medidas de aseguramiento) buscan asegurar la comparecencia del sindicado al proceso, la seguridad de la víctima y la sociedad, al igual que evitar que el imputado pueda obstruir el debido ejercicio de la justicia. En este orden, quien ve restringida su libertad sin que pese sobre él una condena y por tanto se le presuma inocente, debe estar en condiciones que no resulten mayormente aflictivas para sus derechos fundamentales, y no constituyan tratos o medidas que le generen sufrimiento, y por el menor tiempo posible; ello por cuanto en este caso la medida se adopta como precaución y no como sanción”*.

Conforme lo anterior, según la jurisprudencia constitucional, si se priva de la libertad en el curso de un proceso, como si se hace como consecuencia de la condena impuesta en el mismo, una vez se ha producido esa restricción a la libertad del sindicado, imputado, enjuiciado o condenado, se establece una relación de sujeción especial de este respecto del Estado debido a la condición de indefensión en la que se encuentran los reclusos. Esta relación hace surgir unos deberes de respeto y otros de garantía de los derechos fundamentales, en tanto la persona se encuentra en imposibilidad de procurarse de manera individual y autónoma la satisfacción de las necesidades esenciales para su subsistencia en condiciones dignas.

Antes que nada, debe hacerse mención a los derechos de los que son titulares los reclusos, que se encuentran esbozados principalmente en tres categorías de derechos, tal y como lo ha esbozado la Corte Constitucional, en otras, en las sentencias T-213 de 2011 y T-143 de 2017, de las cuales se puede inferir la existencia de tres categorías de derechos. En primer término, se encuentran aquellos derechos que se catalogan como intocables y que son inherentes a la naturaleza humana, no pueden suspenderse o limitarse con el hecho de la reclusión, tales derechos son la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, la libertad religiosa, el debido proceso.

Por su parte los derechos que hacen parte del segundo grupo son aquellos que son suspendidos como consecuencia de la pena impuesta como la libertad personal, libre locomoción y demás.

En el tercer grupo se encuentran aquellos derechos que son restringidos, y que son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, tales como los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión.

Lo anterior ha sido esbozado por la Corte Constitucional en sentencia T-213 de 2011, en la que se expresó:

“4. Derechos fundamentales de los internos. Reiteración de Jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia esta Corporación se ha pronunciado respecto de la situación de subordinación y sometimiento a un régimen jurídico especial, que afrontan las personas privadas de la libertad frente al Estado¹. Dichas limitaciones disciplinarias y administrativas están encaminadas a lograr la resocialización de los reclusos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-1275 de 6 de diciembre de 2005², señaló que: “la pena privativa de la libertad implica una drástica limitación de los derechos fundamentales de los reclusos”, no obstante, los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios deben proceder dentro de los términos estrictamente necesarios para lograr los fines de la pena, de tal manera que cualquier limitación adicional ha de ser tenida como “un exceso y, por lo tanto, como una violación de los derechos de los internos. La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias”³.

Siguiendo esta línea interpretativa, esta Corporación ha determinado que los derechos fundamentales de los reclusos pueden clasificarse en tres grupos⁴:
(i) los derechos intocables, aquellos que son inherentes a la naturaleza

¹ Pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-596 de 10 de diciembre de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, T-153 de 27 de abril de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-714 de 16 de diciembre de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-881 de 17 de octubre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1062 de 7 de diciembre de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

² M.P. Humberto Sierra Porto.

³ Sentencia T-1275 de 6 de diciembre de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁴ Sentencia T-896A de 2 de noviembre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-511 de 30 de julio de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

humana y no pueden suspenderse ni limitarse por el hecho de que su titular se encuentre recluso. En este grupo se encuentran los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, libertad religiosa, debido proceso y petición, (ii) los derechos suspendidos, son consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, tales como: la libertad personal, la libre locomoción entre otros, (iii) los derechos restringidos, son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, dentro de éstos encontramos los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión. (Subraya de la Sala)

En consecuencia, la relación de especial sujeción que existe entre las personas que se encuentran privadas de la libertad y el Estado, no es otra cosa que “una relación jurídica donde el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes”.

Ahora, en sentencia T-009 de 2022 se ha indicado que: “*de la relación de especial sujeción en la que se encuentran las personas privadas de la libertad, el Estado tiene el deber de asegurar todas las condiciones necesarias para su efectiva resocialización. De manera que esta es una finalidad íntimamente atada a la pena de prisión, la cual se deriva del reconocimiento de la dignidad humana y, por lo tanto, pretende brindar condiciones para las plenas potencialidades de todos los seres humanos, las cuales no se anulan como consecuencia de la infracción de la ley penal ni por el cumplimiento de la pena de prisión. En consecuencia, el Estado, en general, y las autoridades penitenciarias, en particular, deben brindar a los internos alternativas que incentiven en ellos el desarrollo de una vida en condiciones dignas en su reincorporación a la comunidad, una vez cumplida la pena impuesta y garantizar que los privados de la libertad cuenten con la oportunidad y disposición permanente de medios que les permitan realizar actividades educativas*”.

ii) Derecho a la salud para las personas privadas de la libertad

Resulta necesario precisar que toda la normativa aplicable a las personas privadas de la libertad debe estar inspirada en el respeto a la dignidad

humana. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-324 de 2011, en la que se indicó:

“En lo que respecta a las normas aplicables a las personas privadas de la libertad, la Corte ha resaltado la relevancia del respeto por la dignidad humana. De un lado, el artículo 1 del Código Penal consagra que “[e]l derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana”. Por otro, la Ley 65 de 1993 en el artículo 5°, señala respecto a la dignidad humana lo siguiente:

“En los establecimientos de reclusión prevalecerá, el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral”.

Así las cosas, se recalca que el respeto por la dignidad humana es una garantía de todas las personas, sin ninguna distinción. En consecuencia, es una obligación que todas las actuaciones estatales respecto a las personas privadas de la libertad se fundamenten en el respeto de este valor, principio y derecho fundamental”. (Subraya de la Sala).

Conforme lo anterior, teniendo como punto de partida el derecho a la Salud, el Estado debe garantizar la prestación del servicio de salud a través de acciones positivas, respetando las garantías fundamentales a la vida y a la dignidad, debido a la condición especial de indefensión en la que se encuentra una persona privada de la libertad que no le permite la satisfacción autónoma de sus necesidades, así lo ha expresado la Corte Constitucional en la sentencia antes referenciada al referirse de forma concreta sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad. Asimismo, en sentencia T-127 de 2016 indicó que *“el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad debe ser garantizado en condiciones de igualdad, no solo porque se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la vida y a la dignidad humana, sino también por la relación especial de sujeción del interno con el Estado y la ausencia de justificación para su limitación dentro del marco general del derecho punitivo. De igual forma, el Estado tiene la obligación de utilizar todos los medios necesarios para garantizar el acceso a los servicios de salud en condiciones oportunas, adecuadas, eficientes y continuas, la cual se genera por ser el encargado de la organización, dirección y reglamentación de la salud y como consecuencia de que los internos únicamente cuentan con los servicios médicos que ofrece*

el establecimiento carcelario en el cual se encuentran reclusos a través de la EPS contratada”.

El Código Penitenciario y Carcelario –Ley 65 de 1993- estableció la asistencia médica obligatoria para todas las personas reclusas en establecimientos carcelarios. De forma expresa indicó que: “todo interno en un establecimiento de reclusión debe recibir asistencia médica en la forma y condiciones previstas por el reglamento” y fijó los parámetros para la organización del servicio de sanidad y la garantía de atención en salud en los centros carcelarios.

Con la misma orientación, la Ley 1709 de 2014 señaló *que “las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica”* y refirió los servicios que deben proveerse, que corresponden a la prevención, diagnóstico y tratamiento adecuado de las enfermedades de los internos, el cual debe brindarse con la garantía del respeto por la dignidad humana.

En armonía con las previsiones constitucionales y legales, la jurisprudencia ha precisado que el sistema penitenciario y carcelario debe preservar las condiciones de salubridad en los lugares de reclusión y suministrar todos los servicios necesarios para la atención y aseguramiento en salud de los internos como consecuencia de la “especial relación de sujeción” que estos mantienen con el Estado y de la imposibilidad de que satisfagan autónomamente dichas necesidades, por cuanto “dependen única y exclusivamente de los servicios de salud que el sistema carcelario ofrece”.

iii) Caso concreto

Lo pretendido por los impugnantes es **a)** *que sea desvinculando el Fondo Nacional de Salud PPL 2023, de acuerdo con sus competencias legales y contractuales, y b)* *que se revoque la orden de la atención médica integral ordenada por el juez de primera instancia.*

Es de anotar que, el juzgado del conocimiento negó la solicitud de amparo constitucional del actor, por la existencia de la carencia actual del objeto por

hecho superado y ordenó a las entidades E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE MEDELLÍN PEDREGAL – COPED, la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC y la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. garantizar el tratamiento integral del accionante respecto de la patología “(H269) CATARATA NO ESPECIFICADA”

La impugnación del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC va dirigida a declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y requerir a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC Y FIDUCIARIA CENTRAL S.A., para que brinden la atención requerida por la población reclusa del EPC PEDREGAL. Por su parte la FIDUCIARIA CENTRAL S.A., indicó que respecto a la orden de autorizar el tratamiento integral de la patología “CATARATA NO ESPECIFICADA”, contraría el principio de integralidad, asimismo manifestó que tampoco es dable que, con la orden del juez, el PPL acceda a cualquier servicio médico sin que exista orden alguna por parte del profesional en salud.

Pues bien, la Corte Constitucional ha mencionado que la legitimación por pasiva debe ser entendida “*como la facultad procesal que se le reconoce al demandado para que desconozca o controvierta la reclamación que el actor dirige contra él mediante demanda*” Sentencia T-178 de 2019.

Por otro lado, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone que, la acción de tutela se debe dirigir contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Así las cosas, en el caso “*sub examine*” la legitimación por pasiva se predica de aquellas entidades que tienen a su cargo obligaciones legales o contractuales relacionadas con las condiciones de reclusión y salud del accionante.

Ahora bien, conforme a las competencias otorgadas al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, el artículo 2.2.1.11.1.1 del Decreto 1069 DE 2015 dispone:

“El presente capítulo tiene por objeto reglamentar el esquema para la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (Inpec). Las disposiciones previstas en el presente capítulo serán aplicables por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, y demás autoridades o entidades que en el ámbito de sus competencias estén involucradas en los contenidos aquí previstos”.

Asimismo, bajo el principio de “accesibilidad” el INPEC debe garantizar la prestación del servicio de salud a toda la población privada de la libertad. Al respecto, la mencionada ley en su artículo 2.2.1.11.1.2. indicó que: *“Accesibilidad: Se garantizará la prestación de los servicios de salud a toda la población privada de la libertad bajo la vigilancia y custodia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”*

En consonancia, el artículo 2.2.1.11.3.3, modificado por el artículo 8 del decreto 1142 de 2016 dispuso:

“Artículo 2.2.1.11.3.3. Funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). En desarrollo de las funciones previstas en el Decreto-ley 4151 de 2011 y demás leyes que fijen sus competencias, corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en relación con la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad:

(...)

8. Las demás que sean necesarias para la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad”.

La inconformidad del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC va dirigida a cuestionar quién es la entidad obligada al cumplimiento de la orden de tutela.

Por lo anterior es claro que el Inpec, está llamada a responder por las obligaciones impuestas en la acción de tutela como coordinador administrativo, puesto que en esta entidad oficial recae la obligación estatal de garantizar el poder desplazarse para la prestación del servicio de salud, a través de las prestadoras de servicios médicos que se contrate para tal efecto. En consecuencia, se confirmará la decisión de vinculación al Inpec.

b) Del tratamiento integral.

Ahora bien en cuanto a la inconformidad presentada por la Fiduciaria Central S.A., sobre la procedencia del tratamiento integral, debe indicarse que como una de las obligaciones de las entidades prestadoras de salud, en los términos los artículos 177 y 178 de la ley 100 de 1993, se destaca la responsabilidad de garantizar la prestación de los servicios de salud previstos en el Plan Obligatorio de Salud (PBS), con el fin de obtener el mejor estado de salud de sus afiliados, obligación que desde luego debe ser cumplida bajo los principios rectores contenidos en el artículo de la 6 Ley Estatutaria 1751 de 2015, lo que implica la prestación del servicio deba realizarse sin dilaciones (oportunidad) y que una iniciada no se interrumpa por razones administrativas o económicas (continuidad).

Es claro que es responsabilidad de las EPS garantizar el acceso a los servicios de salud a través de las tecnologías disponibles en su red de servicios, lo que necesariamente deberá cumplirse en unas condiciones de calidad, oportunidad y continuidad para satisfacer la garantía del derecho fundamental a la salud.

Desde la sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional señaló el carácter de fundamental y autónomo que tiene el derecho a la salud, incluyó dentro de las facetas de éste el denominado como *principio de integralidad*, que no es otra cosa que garantizar al usuario las tecnologías de salud que requiera con ocasión del cuidado de las enfermedades que padece y sean considerados esenciales por el médico tratante, así lo definió el Alto Tribunal Constitucional en la sentencia T-574 de 2010:

(...) la atención en salud debe ser integral y por ello, comprende todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos iniciados así como todo otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento de la salud del paciente.

El principio de integralidad es así uno de los criterios aplicados por la Corte Constitucional para decidir sobre asuntos referidos a la protección del derecho constitucional a la salud. De conformidad con él, las entidades que participan en el Sistema de Seguridad Social en Salud - SGSSS - deben prestar un tratamiento integral a sus pacientes, con independencia de que existan prescripciones médicas que ordenen de manera concreta la prestación de un servicio específico. Por eso, los jueces de tutela deben ordenar que se garantice todos los servicios médicos que sean necesarios para concluir un tratamiento.

En esta misma perspectiva se incluyó el principio de integralidad en la Ley Estatutaria de la Salud, en cuyo artículo 8°, se consignó:

Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario. En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada.

En orden a lo anterior, conviene precisar que el juez de tutela está facultado para disponer la prestación del tratamiento integral requerido por un paciente, entendido como la orden genérica de suministrar todos los servicios médicos necesarios para superar o paliar una enfermedad, con el objetivo de que:

El paciente reciba toda la atención, sin que haya que acudir al ejercicio de acciones legales de manera reiterada y prolongada en el tiempo para tal efecto. (Sentencia T-380 de 2015)

Y más concretamente en reciente sentencia T 228 de 2020 se ha indicado con respecto al tratamiento integral que *“para que un juez de tutela ordene el tratamiento integral a un paciente, deben concurrir las siguientes circunstancias: (i) que la EPS haya actuado con negligencia en la prestación del servicio, como ocurre, por ejemplo, cuando demora la programación de procedimientos quirúrgicos o tratamientos médicos; y (ii) que existan las ordenes correspondientes, emitidas por el médico, especificando los servicios que necesita el paciente”*.

Se concluye por tanto que cuando un paciente ha tenido que acudir a una acción de tutela para que se le preste un servicio que debió ser suministrado para prevenir, paliar o curar una enfermedad, se le vulnera el derecho a la salud y por tanto es procedente la orden de brindar el tratamiento integral en aras a que los principios contenidos en las normas sean observados por quienes están llamados a cumplirlos, tratamiento que por supuesto deberá estar circunscrito a una patología determinada y a la claridad de un protocolo a seguir, a partir de lo dispuesto por el médico tratante.

Una vez revisados los argumentos expuestos por las partes, la Sala encuentra que se hace necesaria la protección del derecho fundamental a la salud en su garantía de integralidad, razón por la cual se confirma la sentencia impugnada.

LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En mérito de lo expuesto, y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, EN SALA SEGUNDA DE DECISIÓN LABORAL,

RESUELVE:

Se **CONFIRMA** la sentencia que se revisa por vía de impugnación, de fecha y procedencia conocida, conforme se dijo en la motivación de esta providencia.

Notifíquese esta decisión conforme lo dispuesto en los artículos 30 y 32 del Decreto 2591 de 1991, y envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**. Déjese copia de lo actuado en la Secretaría de la Sala y procédase como se dejó indicado.

No siendo otro el objeto de la presente diligencia se firma en constancia.

Los Magistrados,

GUILLERMO CARDONA MARTÍNEZ

CARMEN HELENA CASTAÑO CARDONA

HUGO ALEXÁNDER BEDOYA DÍAZ