



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CÉSAR

Valledupar, siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Acción de Tutela –Impugnación Sentencia

Accionante: CAYETANO PEDRAZA DÍAZ

Accionados: Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar-, y el INPEC

Radicación: 20-001-33-33-001-2019-00305-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I. ASUNTO

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionada, contra el fallo proferido el 27 de septiembre de 2019, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio se tutelaron los derechos fundamentales invocados por el accionante.

II. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS.

El accionante manifiesta que el 26 de agosto de 2019 presentó un derecho de petición ante la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar, solicitando una cita con odontología debido al problema que tiene con la prótesis que le fue implantada desde hace dos años.

Sostiene que los encargados del Área de odontología mediante oficio 06568 de fecha 30 de agosto de 2019, le informan que el 26 de octubre de 2017 le fue entregada la prótesis total superior y parcial, por lo que no es necesario una nueva prótesis.

Indica que en la respuesta anterior no se tuvo en cuenta el problema que tiene con la pieza donde se fija la prótesis, pues le está causando mucho dolor y por eso se debe extraer.

Aduce que es una persona de la tercera edad y que es normal que la prótesis en dos años de uso se dañe.

2.2. PRETENSIONES.

Solicita que se le proteja su derecho a la salud, a la vida digna y a una alimentación sana, en consecuencia se le ordene a las entidades accionadas, le den una solución pronta a su problema de salud.

III. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 27 de septiembre de 2019, tuteló los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna del interno CAYETANO PEDRAZA DÍAZ, y le ordenó al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar- EPCAMSVL-, y al Director General del INPEC, a que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, le

dieran una solución pronta y oportuna a la enfermedad que padece el actor, esto es, autorizar a su favor la cita con el especialista en Rehabilitación Oral.

Así mismo, dispuso que se le brindaran una atención integral, en todas las etapas de recuperación de su enfermedad, en cuanto a procedimientos, tratamientos, medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación y/o exámenes de diagnósticos y todo lo que requiera con el fin de mejorar su calidad de vida.

A juicio del juzgado de primera instancia, lo pretendido por el accionante ha de concederse, teniendo en cuenta el grado de responsabilidad de las entidades accionadas en el cumplimiento del deber de garantizar el derecho fundamental a la salud del actor el cual se encuentra vulnerado al lograr corroborar que en efecto el señor CAYETANO PEDRAZA DÍAZ se encuentra padeciendo problemas con su prótesis instalada en el año 2017, pues pese a que no se aportó con la acción de tutela más pruebas que la contestación del derecho de petición, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario donde se encuentra recluido el accionante, reconoció que por valoración odontológica se detectó que padece el problema que manifiesta por lo cual le fue ordenada una cita por Rehabilitación Oral cuya autorización se encuentra esperando.

IV. IMPUGNACIÓN

El Director del EPCAMSVALL, solicita se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del presente proceso, bajo el argumento de que no se integró todas las partes del contradictorio, pues no se vinculó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, Fiduprevisora, quienes son las entidades responsables de la salud de las personas privadas de la libertad.

Asegura que el INPEC, no tiene facultades en el sistema de salud de las personas privadas de la libertad ya que cuando fue creada la USPEC al Instituto le fue escindida las funciones administrativas y así quedó en el Decreto 4150 de 2011.

Insiste en que ni el INPEC ni la Dirección del Establecimiento de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, son responsables de la salud de las personas privadas de la libertad, porque de acuerdo a la norma sustancial Ley 1709 de 2014, los responsables son la USPEC, junto con la FIDUPREVISORA, el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL y las IPS contratadas.

Precisa que su función no es más que conducir a la persona privada de la libertad a su cita médica para que sea valorada por un profesional de la salud, ya sea dentro del Establecimiento de reclusión que es atendido por el Consorcio Fondo de Atención en Salud o en su defecto a la IPS prestadora del servicio en la parte externa contratada por la Fiduprevisora.

Así mismo, el Director General del INPEC, dice disentir de la providencia tutelar, por cuanto le impone al INPEC, por medio del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, una carga la cual no le corresponde, pues dentro de las competencias asignadas por la misma reglamentación que para el caso existe, no es la de gestionar lo pertinente con el fin de garantizar el tratamiento médico requerido y demás ordenamientos necesarios a fin de atenuar la enfermedad que padece el accionante, toda vez que la misma recae en la USPEC y el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad PPL.

V. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política, crea la acción de tutela como un mecanismo especial que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y de las demás personas particulares en los casos que determine la ley.

La Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela opera de manera subsidiaria y residual, es decir, que los jueces constitucionales no desplazan a los ordinarios en el ejercicio de sus competencias, salvo que las circunstancias específicas que afronta el accionante indiquen que éste no tiene alternativa eficaz diferente a la acción de amparo.

Teniendo en cuenta el escrito de la impugnación presentada, le corresponde a la Sala determinar en el presente caso si la falta de vinculación de entidades que intervinieron directa e indirectamente en los hechos que dieron origen a esta acción de tutela, genera la nulidad del trámite de tutela.

Al respecto, se hace necesario advertir, que ha sido una postura pacífica de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en estimar que la *informalidad* de que está revestido el trámite de tutela no puede implicar el quebrantamiento del debido proceso a que por expreso mandato constitucional están sometidas las actuaciones administrativas y judiciales (art. 29 C.P.)¹; y en cuyo contenido constitucionalmente protegido se incorporan los derechos de defensa y contradicción. Así mismo, ha sido enfática en sostener que el juez de tutela está revestido de amplias facultades oficiosas que debe asumir de manera activa para brindar una adecuada protección a los derechos constitucionales presuntamente conculcados, dando las garantías del caso a las partes implicadas en la litis², siendo una de ellas, la vinculación al trámite de tutela a otras personas naturales o jurídicas involucradas en la supuesta violación que dio lugar a la demanda de tutela y/o con interés en el proceso, pues no en vano, el parágrafo del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, prohíbe las sentencias inhibitorias.

Lo anterior, no tiene otra finalidad que permitir que las personas naturales o jurídicas que puedan estar involucradas con la vulneración de los derechos sobre los cuales se busca la protección, así como aquéllas que puedan verse afectadas por el cumplimiento de una eventual orden de amparo, o por las decisiones que adopte el juez constitucional, puedan ejercer garantías procesales de orden constitucional materializadas en su oportuna intervención al trámite, con el fin de pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso de los medios de defensa y contradicción que ofrece el ordenamiento jurídico.

Al efecto dijo la Corte Constitucional en Auto-055 de 1997, ratificado en la providencia 191 de 2011, lo siguiente:

“Y respecto de los terceros, los artículos 13 y 16 del Decreto 2591 de 1991 permiten que el tercero con interés legítimo en el proceso intervenga como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere dirigido la demanda de tutela y le

¹ Corte Constitucional, Auto 021 de 2000.

² Corte Constitucional, Auto 115A de 2008.

ordenan al juez que se le notifiquen las providencias que se emitan. Nótese como la ley no solo permite la intervención del tercero, bien sea para demandar también protección constitucional o para que oponerse a ella, sino que respecto de él extiende la cobertura de los actos de comunicación procesal”.

Así las cosas, resulta evidente que la falta de vinculación o de notificación de las actuaciones procesales efectuadas en el trámite de una tutela a las personas con interés legítimo, en las resultas de la acción de tutela, bien como parte o bien como tercero, genera una nulidad que impide atender de fondo el asunto, pero que puede ser subsanada con la efectiva integración del contradictorio.

De las pruebas arrojadas con la demanda y de lo expuesto en el escrito introductorio, la Sala observa que el señor CAYETANO PEDRAZA DÍAZ, quien se encuentra recluso en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar, presenta problemas en su salud oral, toda vez que las prótesis que tiene implantadas están desadaptadas, por lo que requiere Valoración por especialista en Rehabilitación Oral (fls.20-21).

En lo que respecta a la solicitud del impugnante y que tiene que ver con que se revoque la sentencia de primera instancia en el entendido de que hay una mala integración del contradictorio por la falta de vinculación al presente trámite tutelar de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, Fiduprevisora, de quienes refiere la competencia para la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad, cabe resaltar que el artículo 7° de la Ley 1709 de 2014 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, señala lo siguiente:

“Artículo 15. Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), como, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país; por la Escuela Penitenciaria Nacional; por el Ministerio de Salud y Protección Social; por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema.(...)”

La misma Ley 1709 de 2014 dispuso que la USPEC y el Ministerio de Salud y Protección Social crearían un nuevo modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, el cual sería financiado con recursos del presupuesto general de la Nación, y en su artículo 66 consagra lo pertinente al servicio médico penitenciario y carcelario, así:

“El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo.

Parágrafo 1°. Créase 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, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe en virtud del presente artículo.

El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos:

(...) 2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.(...)" (Subrayas propias)

De acuerdo a lo anterior, se extrae que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto de 2519 de 2015, ordenó la supresión y liquidación de CAPRECOM EICE, y en su artículo 5° dispuso que dicha entidad "conservará su capacidad única y exclusivamente para adelantar las acciones que permitan la prestación oportuna y adecuada del servicio de salud sus afiliados" y así mismo consagró que "deberá continuar con la prestación de servicios de salud a la población reclusa del INPEC, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad". De igual manera el artículo 5 ibídem, determinó que "como consecuencia del inicio del proceso de liquidación de CAPRECOM en liquidación, se terminarán todos los contratos o convenios interadministrativos suscritos por la Entidad y se procederá a su liquidación, con excepción de aquellos que se requieran para el Cumplimiento de las acciones que permitan la prestación oportuna y adecuada del servicio de salud sus afiliados." Por lo tanto, dicho Ministerio a través de la Circular No.00000005 del 21 de enero de 2016 aclaró que "la financiación para la atención en salud de la población carcelaria a cargo del INPEC, está garantizada con los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cuya administración está en cabeza de la USPEC a través del consorcio FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL".

Se tiene entonces, que la constitución del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, tiene como objeto la administración de los recursos para la atención en salud de la población reclusa a cargo del INPEC. Así mismo, el artículo 2.2.1.11.3.2 del Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015 establece que corresponde a la USPEC elaborar un esquema de auditoría para el control, seguimiento, monitoreo y uso racional de los servicios de salud por parte de los prestadores, así como realizar las actividades necesarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a la PPL (población privada de la libertad). En el mismo sentido, la Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, mediante la cual se adoptó el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad, establece que la implementación de ese sistema corresponderá a la USPEC en coordinación con el INPEC.

Significa lo anterior, que tiene la USPEC la obligación de “asegurar la provisión del servicio de atención integral en salud a la PPL”, por su parte el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, es el encargado de contratar a los prestadores de servicios de salud para la PPL. En tanto, se evidencia que dichas entidades tienen la condición de principal obligada de velar por la prestación integral y oportuna de salud a la población privada de la libertad. Así se puede extraer de lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia T- 127 de 2016, cuando dijo:

“(...) La Sala destaca dos cosas de lo anterior: (i) no es claro si la consulta médica prestada a los accionantes en la especialidad de odontología el 7 de marzo de 2016 se hizo en vigencia de los contratos celebrados por Caprecom hasta antes de la suscripción del otrosí o si hace parte de la nueva contratación de los servicios de salud a la que están obligados la USPEC y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015; (ii) no pueden las entidades accionadas, específicamente la USPEC, asegurar que la obligación de la prestación del servicio de salud para las personas privadas de la libertad corresponde exclusivamente al Consorcio. El haber suscrito un contrato de fiducia mercantil, donde se estableció como una de las obligaciones del contratista la de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad, no exonera la responsabilidad principal a cargo de la USPEC de establecer las condiciones para que la entidad fiduciaria contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud para esa población; es decir, no elimina sus deberes como principal obligada. (...)”

Por lo anterior, el A quo debió vincular al proceso y notificar de la admisión del mismo, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, Fiduprevisora, pues como se dejó visto, estas entidades tienen injerencia directa para que el señor CAYETANO PEDRAZA DÍAZ reciba el servicio de salud que requiere, y como no se hizo, se configura la Causal de nulidad establecida en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso. En consecuencia, se hace necesario invalidar la actuación viciada, a partir del auto del 20 de septiembre de 2019 inclusive, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar admitió el trámite de la acción de tutela, para que se rehaga el trámite observando el debido proceso, y en ese sentido se notifique de la existencia de la acción de tutela formulada por el señor CAYETANO PEDRAZA DÍAZ, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, y al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, Fiduprevisora.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

DECLARAR la nulidad de todo lo actuado dentro del trámite de la presente acción de tutela, a partir del auto admisorio de ésta, proferido el 20 de septiembre de 2019, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar. En consecuencia, vuelvan las diligencias al mencionado Juzgado, para para que rehaga la actuación observando lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese a las partes e intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 105.

DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada
-En comisión de servicios-



CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado