



## JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, (8) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

| Tipo de proceso       | Acción de tutela                                    |
|-----------------------|---|
| <b>Radicación:</b>    | 730013105006-2019-00346-00                          |
| <b>Accionante(s):</b> | RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ                    |
| <b>Accionado(a):</b>  | ÁREA DE SALUD PÚBLICA DE COIBA Y FIDUPREVISORA S.A. |
| <b>Vinculado(s):</b>  | ÁREA DE SANIDAD DE IBAGUÉ-PICALÉÑA COIBA y otros    |
| <b>Providencia:</b>   | Sentencia Primera Instancia                         |
| <b>Asunto:</b>        | Derecho fundamental a la salud y dignidad humana    |

### ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ identificado con C.C. N° 10.188.158 contra el ÁREA DE SALUD PÚBLICA DE COIBA y la FIDUPREVISORA S.A., a la que se vinculó al ÁREA DE SANIDAD DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, a la DIRECCIÓN DEL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019 integrada por las sociedades FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A., al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, a la UNIDAD DE ATENCIÓN PRIMARIA Y DE ATENCIÓN EN SALUD DE URGENCIAS DE IBAGUÉ-PICALÉÑA COIBA, y a COOMEVA E.P.S.

### ANTECEDENTES

RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ promovió acción de tutela con el propósito que le sean amparados los derechos fundamentales a la salud y dignidad humana. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se ordene al Área de Sanidad de COIBA brinde atención médica y suministre los medicamentos; y se ordene a la Fiduprevisora su pronta afiliación al sistema de salud.

Como sustento fáctico de su acción, expuso que tiene problemas de colon irritable; que mientras estuvo detenido en Manizales, Caldas, se encontraba afiliado a la E.P.S. COOMEVA con la que inició tratamiento y le realizaron endoscopia, quedando pendiente una colonoscopia; que lleva un mes y 10 días enfermo, presentando diarrea; que fue atendido por urgencias en el Área de Sanidad de COIBA; que el galeno le recetó unos medicamentos que no le fueron entregados en la droguería por estar afiliado a la E.P.S. COOMEVA; que por ese motivo, decidió retirarse de esa E.P.S.; que el 24 de septiembre del año en curso se entregó el paz y salvo de la Entidad Promotora de Salud en el Área de salud de COIBA; que solicitó nuevamente atención por urgencias, pero el encargado del Área de Salud de COIBA le manifestó que debía esperar por lo menos 30 días para ser atendido.

## TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 1º de octubre del año en curso se admitió la acción de tutela en contra del Área de Salud Pública de COIBA y FIDUPREVISORA S.A. y se vinculó al ÁREA DE SANIDAD DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, a la DIRECCIÓN DEL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019 integrada por las sociedades FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A., al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, a la UNIDAD DE ATENCIÓN PRIMARIA Y DE ATENCIÓN EN SALUD DE URGENCIAS DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, y a COOMEVA E.P.S., a quienes se les concedió un término de 48 horas para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de esta acción constitucional.

Dentro del término, el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué COIBA-PICALÉÑA dio respuesta a la acción de tutela, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva y carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto solo le compete ejercer la custodia y vigilancia del interno y el traslado para la prestación del servicio de salud tanto interna como externa; que al revisar la plataforma CRM y los correos electrónicos no se evidencia orden médica para especialista, por lo que se solicitó a la Jefe de la Fiduprevisora asignación de cita y continuación del tratamiento según dictamen del profesional (fls.20-24).

Por su parte la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto le corresponde al INPEC gestionar el trámite de afiliación que solicita el accionante (fls.58-32).

Por último, el INPEC alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que dentro de sus funciones no está la de garantizar el servicio de salud a las personas privadas de la libertad, competencia que le corresponde a la USPEC y al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 en virtud del contrato de fiducia N° 145 de 2019 (fls.39-46).

Los demás accionados y vinculados, a pesar de estar debidamente notificados, guardaron silencio (fls.7-19; 33-38).

## CONSIDERACIONES

Este Despacho es competente para conocer de la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017.

### **PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde al Despacho determinar si se debe amparar los derechos fundamentales a la salud y dignidad humana del actor.

### **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela se erige como un mecanismo de rango constitucional, instituido para amparar los derechos fundamentales de las personas cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública; adicionalmente

debe advertirse que este procedimiento tiene un carácter residual o subsidiario, y por tanto, sólo procede cuando la persona afectada en sus derechos fundamentales no dispone de otro medio de defensa judicial para que se restablezca el derecho vulnerado o para que desaparezca la amenaza a que está sometido, salvo que la acción de tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Bajo esta premisa, se tiene que el objeto esencial de la acción de tutela es garantizar la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales.

La H. Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela ha sido establecida como un mecanismo de carácter excepcional encaminado a la protección inmediata, directa y eficaz de los derechos fundamentales de las personas frente a las violaciones o vulneraciones de que pueden ser objeto, ora por las autoridades públicas, ora por los particulares en los casos previstos por la ley.

## **DERECHO A LA SALUD**

El artículo 49 Superior consagró el derecho que tiene toda persona a acceder a la protección y recuperación de su salud, el cual se encuentra a cargo del Estado y debe ser prestado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La Corte Constitucional<sup>1</sup> ha desarrollado el carácter fundamental de la salud como derecho autónomo, definiéndolo como “*la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser*”. Según la alta Corporación este derecho debe garantizarse bajo condiciones de “*oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad*”.

Este derecho no se ve afectado por el hecho de privar a una persona de la libertad, pues se traslada en cabeza del Estado, representado por el Sistema Carcelario y Penitenciario, una relación especial de sujeción, por lo que es al Estado al que le compete ser garante de la protección de los derechos fundamentales del interno. Así lo ha sostenido la Guardiana de la Carta:

*“El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad debe entonces ser garantizado en condiciones de igualdad a todos los habitantes del país, no solo porque se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la vida y a la dignidad humana, sino también porque tratándose de los internos existe una “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” (T-193 de 2017).*

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la atención médica regular, como condición que debe garantizarse a los reclusos, la cual debe incluir tratamiento adecuado, necesario y a cargo del personal médico calificado<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver entre otras las sentencias T-566 de 2010, T-931 de 2010, T-355 de 2012, T-176 de 2014, T-132 y T-331 de 2016

<sup>2</sup> Caso Pachecho Turuel y otros contra Honduras.

Ahora bien, la Ley 1709 de 2014 que reformó algunas disposiciones del Código Penitenciario y Carcelario relativas a la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad en su artículo 65 estableció que las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de seguridad social sin discriminación alguna; que en todos los centros de reclusión se garantizará la existencia de una unidad de atención primaria y de atención inicial de urgencias y que la USPEC es la responsable de la adecuación de la infraestructura de esa unidad de atención primaria, y prestará el servicio de conformidad con lo que se establezca el modelo de atención.

De otra parte, el artículo 66 dispuso la creación del Fondo Nacional de Salud de las Personas privadas de la libertad, precisando que **dicho Fondo se encargará de la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad.**

En virtud de lo anterior, la USPEC celebró el convenio 145 de 2019 con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 integrado por la Fiduprevisora S.A y la Fiduagraria S.A.

Ahora bien, el Decreto 2245 de 2015 reglamentó el esquema para la prestación de los servicios de salud de la población privada de libertad bajo el cuidado y la vigilancia del INPEC. Dicho decreto señaló que este debía ser especial, integral, diferenciado, con perspectiva de género y contar como mínimo con una atención intramural y extramural y una política de atención primaria en salud. Asimismo, debía incluir todas las fases de la prestación de los servicios de salud, esto es, el diagnóstico, la promoción de la salud, la gestión del tratamiento y rehabilitación, según el modelo de atención.

La Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, "*por medio de la cual se adopta el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC*", precisó que cada establecimiento de reclusión contará con una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud, encargadas de prestar los servicios definidos en el modelo de atención y, a su vez, servirá como puerta de entrada al servicio de salud.

De igual forma establece que el INPEC deberá garantizar el traslado del usuario desde su celda o patio hasta la Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria, en donde los profesionales en salud prestarán los servicios requeridos.

Además, dispuso que la población privada de la libertad tiene derecho a una atención inicial de urgencia o prioritaria en caso de que haya una alteración de salud que lo amerite y que si requiere ser remitido a una entidad prestadora de mayor complejidad la Institución prestadora de Salud y/o profesionales contratados, deberán garantizar el traslado oportuno, así como la entrega de medicamentos ordenados por el médico tratante, de manera inmediata.

Asimismo, en dicho manual se establece, que corresponde al INPEC **realizar todo tipo de gestión administrativa que se requiera ante los prestadores de servicios de salud para de esta forma garantizar la prestación de los servicios médico asistenciales**, así como la gestión de solicitud para la asignación de citas, procedimientos e intervenciones médicas requeridas por la población privada de la libertad.

Bajo tales consideraciones, es claro que corresponde al INPEC no solo las funciones relativas a la custodia de los internos, sino igualmente la de garantizar la atención integral en salud en lo que a asignación de citas médicas se refiere. Además, no puede perderse de vista que dentro de la estructura organizativa del INPEC, se encuentra dentro del nivel directivo la Dirección de atención y tratamiento de la que depende la Subdirección de atención en salud, luego no puede enunciarse como ajena a las funciones de la entidad la atención en salud al personal privado de la libertad, que se encuentra a su cargo.

En cuanto a las funciones que le competen al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL-2019, el citado manual establece:

*“7.2.2 MODALIDAD EXTRAMURAL es aquella que se realiza mediante la Red Externa que se contrate, a fin de garantizar la continuidad de los servicios de salud para la PPL, toda vez que la IPS intramural refiere a un mayor nivel de complejidad. Procedimiento descrito en Anexo No. 7.8.1.3.*

*7.2.2.1 Obligaciones de la Entidad Fiduciaria*

- *Contratar la red de prestadores de servicios complementarios extramurales que permitan garantizar la continuidad de la atención con recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura de mayor tecnología y especialización que no se encuentra disponible en la red prestadora intramural.*
- *La red contratada debe incluir instituciones que cuenten con servicios de urgencias hospitalización y unidades de cuidado intermedio e intensiva que permita dar el manejo adecuado a los internos con patologías generales y mentales.*
- *Informar a la USPEC la Red prestadora extramural para cada ERON, dentro de los primeros 5 días de cada mes; que incluya los servicios contratados y los niveles de complejidad, personal, teléfonos y correos de contacto.*
- *Disponer de un call center para generar autorizaciones e implementar los procesos de Referencia y Contra referencia de pacientes.*
- *Disponer de un call center para informar la institución que prestará el servicio, a los internos en beneficio de prisión o detención domiciliaria y/o vigilancia electrónica, facilitando el acceso y la información a los servicios que requiere.*
- *En caso de existir limitación en la capacidad instalada intramural, deberá garantizar una red prestadora de servicios de salud primaria extramural para asegurar la accesibilidad a los servicios de salud que requieren los internos cumpliendo funciones similares a la definida a la de los prestadores primarios intramurales (ver procedimiento atención primaria extramural). Las instituciones de salud que preste servicios de salud a la población privada de la libertad extramural deben estar inscritos en el Registro Especial de Prestadores. REPS; Adicionalmente deben cumplir con lo establecido en la normatividad vigente relacionada con el Sistema Obligatorio de garantía de Calidad y los procedimientos de habilitación.”*

Por lo anterior, se concluye que el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019, es la entidad llamada a garantizar de manera coordinada la prestación eficiente y adecuada de la asistencia médica y odontológica de los internos.

## **CASO CONCRETO**

En el presente evento el actor solicitó que se ordene al Área de Sanidad de COIBA brinde atención médica y suministre los medicamentos; y, se ordene a la Fiduprevisora su pronta afiliación, por cuanto padece de colon irritable, lo que le ha generado percances de salud.

El Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué COIBA-PICALEÑA informó que al revisar la plataforma CRM y los correos electrónicos, no se evidencia orden médica para especialista, por lo que se solicitó a la Jefe de la Fiduprevisora asignación de cita y continuación del tratamiento según dictamen de profesional médico.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, manifestó que corresponde al INPEC el trámite de afiliación solicitado.

En el plenario se encuentra acreditado que el accionante se encuentra recluso en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué COIBA-PICALEÑA (fls.20-26); que estuvo afiliado en salud a COOMEVA E.P.S. hasta el 24 de septiembre de 2019 (fls.25); que a la fecha no se encuentra afiliado al sistema de salud dispuesto para las personas privadas de la libertad (fls.20-26).

Si bien el Director del Complejo Carcelario al rendir el informe señaló que el actor no tiene pendiente ninguna orden de especialista, no controvertió lo afirmado en el escrito de tutela, a saber, que al actor no se le ha prestado el servicio de salud.

Por lo anterior, el Despacho advierte vulneración al mentado derecho fundamental del accionante.

Además, como quiera que el actor constitucional venía purgando pena en Manizales y fue trasladado a Ibagué, el Establecimiento Penitenciario a través de sus áreas, así como al INPEC, y la Fiduciaria Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 compuesto por la Fiduprevisora y Fiduagraria S.A, debieron en el marco de sus competencias haber practicado el examen médico de ingreso, de lo cual no hay noticia en el expediente y desde esa época haber tramitado, si era del caso, el retiro de la E.P.S. a la que venía afiliado por falta de cobertura. para garantizar el pleno acceso a los servicios de salud, lo que no se hizo.

En consecuencia, se ordenará al ÁREA DE SALUD PÚBLICA DE IBAGUÉ- PICALEÑA COIBA, a la DIRECCIÓN DEL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUÉ- PICALEÑA COIBA, al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019 integrada por las sociedades FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A, al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC, y a la UNIDAD DE ATENCIÓN PRIMARIA Y DE ATENCIÓN EN SALUD DE URGENCIAS DE IBAGUÉ- PICALEÑA COIBA, para que de forma **inmediata** al recibo de la respectiva comunicación, de manera coordinada y dentro del marco de sus competencias, garanticen la atención en salud del señor RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N° 10.188.158, en los términos del modelo de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, previsto en la Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, o la que rija a futuro.

#### **DECISIÓN:**

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AMPARAR** el derecho a la salud del señor RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ identificado con C.C. N° 10.188.158, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

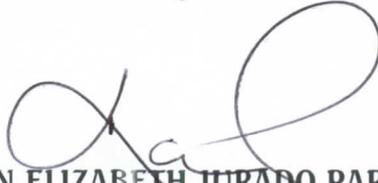
**SEGUNDO: ORDENAR** al encargado del ÁREA DE SALUD PÚBLICA DE IBAGUÉ- PICALEÑA COIBA, al doctor ROBELY ALBERTO TRUJILLO ÁVILA en su condición de DIRECTOR DEL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUÉ PICALEÑA-COIBA o a quien haga sus veces, al doctor JUAN ALBERTO LONDOÑO en su condición

de PRESIDENTE DE LA FIDUPREVISORA S.A o a quien haga sus veces y al doctor RODOLFO ZEA NAVARRO en su condición de REPRESENTANTE LEGAL DE LA FIDUAGRARIA S.A, o a quien haga sus veces, como integrantes del CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019, al GENERAL WILLIAM ERNESTO RUIZ GARZÓN en su condición DE DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC a quien haga sus veces, y al COORDINADOR DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN PRIMARIA Y DE ATENCIÓN EN SALUD DE URGENCIAS DE IBAGUÉ- PICALÉÑA COIBA, para que para que de forma **inmediata** al recibo de la respectiva comunicación, de manera coordinada y dentro del marco de sus competencias, garanticen la atención en salud del señor RICARDO ANTONIO GARCÍA RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N° 10.188.158, en los términos del modelo de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, previsto en la Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, o la que rija a futuro.

**TERCERO:** Notificar a las partes esta providencia, por los medios más expeditos y eficaces (Art. 30 del Dcto. 2591/1991).

**CUARTO:** Si esta providencia no fuere impugnada, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión (art. 32 del Dcto 2591/1991).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**KAREN ELIZABETH JURADO PAREDES**  
Juez.

