

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, nueve (09) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: **73001-33-33-008-2022-00067-01**
Acción: **TUTELA**
Accionante: **GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO**
Accionados: **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA**
Vinculada: **DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL TOLIMA**
Referencia: **IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la impugnación del fallo de tutela de primera instancia proferido por el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 29 de marzo de 2022**, que amparó el derecho fundamental a la salud del señor Gustavo Guarnizo Guarnizo.

ANTECEDENTES

El señor Gustavo Guarnizo Guarnizo, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, con fundamento en los siguientes (Fls 36 a 50 del expediente unificado digital):

HECHOS

Que el señor Gustavo Guarnizo Guarnizo se encuentra recluido en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA y padece de gastritis crónica y colitis ulcerativa idiopática, con antecedentes familiares de cáncer de colon, motivo por el cual los especialistas en nutrición le formulan 1 tarro de Ensure 900 gr para 15 días de consumo, con el objetivo de prevenir complicaciones estomacales.

Que el 7 de enero de 2022 el profesional médico del área de sanidad del COIBA dio continuidad a la orden del Ensure 900 gr, bajo la prescripción de 2 tarros por mes y 6 tarros por 3 meses.

Que no se le suministraron los seis (6) tarros de Ensure 900 gr ordenados por su médico tratante, razón por la que interpuso la presente acción de tutela.

PETICIÓN

Que se tutelen los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, que se ordene a las entidades accionadas la entrega de las tres (3) fórmulas de dos (2) tarros de Ensure 900 gr correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo; asimismo, la renovación y entrega de las tres (3) fórmulas de dos (2) tarros de Ensure 900 gr correspondientes a los meses de abril, mayo y junio del año 2022.

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

2

CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC

A través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica indicó que, por mandato legal, la atención en salud de la población privada de la libertad se realiza por medio de contrato con las instituciones prestadoras de salud. En ese contexto manifestó que la USPEC suscribió el contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos N° 200 de 2021 del 16 de junio de 2021 con la Fiduciaria Central S.A., a través de la plataforma SECOP II, cuyo objeto es el de *administrar y pagar de los recursos del fondo nacional en salud de las personas privadas de la libertad, destinados a la celebración de contratos y pagos necesarios para la atención integral en salud y la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud a las PPL a cargo del INPEC.* (Fls 51 al 159 del expediente unificado digital)

Adujo que el artículo 101 de la Resolución N° 6349 de 19 de diciembre de 2016, por medio del cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión, prevé, respecto de los medicamentos, lo siguiente:

“El aprovisionamiento, las condiciones de almacenamiento, formulación y dispensación de medicamentos al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional son responsabilidad del prestador del servicio de salud. El director del establecimiento y el personal de la sanidad deben hacer seguimiento para que lo dispuesto en este artículo se cumpla con oportunidad y calidad, conforme a lo establecido en el manual técnico administrativo de prestación del servicio de salud”

Alegó que es al Complejo Carcelario Penitenciario de Ibagué – COIBA, a través de su área de sanidad, a quien le compete brindar el servicio de salud a las personas privadas de la libertad, pues es quien expide las autorizaciones que se requieran.

Por consiguiente, solicitó la desvinculación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios del presente trámite, toda vez que ha cumplido con las funciones que le han sido asignadas y no ha incurrido en acción u omisión que vulnere los derechos fundamentales del accionante.

Fiduciaria Central S.A.

Guardó silencio.

Complejo Penitenciario y Carcelario. COIBA – PICALÉÑA

Guardó silencio.

Vinculada – Defensoría del Pueblo

Guardó silencio.

SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 29 de marzo de 2022 amparó los derechos invocados por el señor Gustavo Guarnizo Guarnizo (fls. 160 a 167 del expediente unificado digital).

Para llegar a la anterior determinación, luego de analizar el material probatorio allegado, advirtió que obra en el expediente formato de “solicitud de medicamentos” que da cuenta

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

3

que el 28 de enero de 2022 le entregaron al accionante unos medicamentos para el tratamiento de la afección que padece, pero en él no se enlista el suplemento dietario que motiva la presente acción constitucional.

Teniendo en cuenta que las entidades accionadas no contradijeron o aclararon lo manifestado por el privado de la libertad respecto a la existencia de las órdenes y la falta de entrega del suplemento en los meses de enero, febrero y marzo de 2022, el A quo en aplicación de la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, consideró necesario el amparo constitucional para que cese la vulneración del derecho fundamental a la salud del señor Gustavo Guarnizo Guarnizo.

Por consiguiente, ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué PICALÉÑA – COIBA, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC y a la Fiduciaria Central S.A. que, en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del fallo, dentro del marco de sus competencias, le entreguen al señor Gustavo Guarnizo Guarnizo las latas del suplemento dietario Ensure 900 gr para el mes de abril de 2022 y se le garantice el agendamiento de la cita médica en la que se le autorice el suplemento para los meses posteriores a abril del 2022, el cual deberá seguirse entregando conforme a lo ordenado por el médico tratante.

IMPUGNACIÓN¹

Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA Picaléña

La Coordinadora del Área de Salud Pública del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA Picaléña impugnó el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 29 de marzo de 2022, señalando que ese complejo no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, en la medida que ha adelantado todos los trámites pertinentes para garantizar su salud.

Precisó que los días 22 de febrero y 29 de marzo del año 2022 la farmacia contratada por la UT PREMIER SALUD entregó dos (2) tarros de fórmula nutritiva en polvo denominada Ensure por 900 gr, para un total de cuatro (4) tarros y como aún no ha terminado el mes de marzo, no se ha efectuado la entrega de los tarros correspondientes al mes de abril.

Explicó que la entrega del suplemento depende del cubrimiento mensual y disposición de la farmacia contratada por el prestador de salud responsable, es decir, de MARCAZSALUD y del personal contratado para tal fin.

Fiduciaria Central S.A. en representación del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL

Mediante apoderada judicial, solicitó declarar la falta de competencia y la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que la Sociedad Fiduciaria Central S.A. en el presente asunto actúa como vocera del patrimonio autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, entidad que ha ejecutado todas las gestiones pertinentes para garantizar la atención adecuada en salud y suministro de medicamentos al señor Gustavo Guarnizo Guarnizo, tales como, la contratación de la red médica

¹ Fls 177 al 191 del expediente unificado virtual

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

4

intramural, extramural, el operador regional PREMIER SALUD ERON VIEJO CALDAS S.A.S y el contact center para que autorice los servicios que requiera.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA Picaléña y el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por la Fiduciaria Central S.A. en contra del fallo de tutela proferido el 29 de marzo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, que amparó el derecho fundamental a la salud del señor Gustavo Guarnizo Guarnizo.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala determinar si en el presente asunto efectivamente la Fiduciaria Central S.A. y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA Picaléña han dado cumplimiento a sus obligaciones legales y no han vulnerado derecho alguno del accionante tal como lo manifestaron en sus escritos de impugnación y, en consecuencia, se deberá revocar la sentencia respecto a estas entidades accionadas; o si, por el contrario, debe confirmarse la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué por considerar que la Fiduciaria Central S.A. y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA Picaléña no le han garantizado al señor Gustavo Guarnizo Guarnizo la entrega del suplemento nutricional denominado ENSURE x 900 gr que requiere para el tratamiento de las patologías estomacales que padece.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a *i) Marco normativo de la Acción de Tutela ii) La prestación del servicio de salud de la población privada de la libertad, iii) Consideraciones del caso concreto.*

i) Marco Normativo de la Acción de Tutela

La acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, señala que toda persona dispone de este mecanismo para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares.

Dicha acción es procedente como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga con otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable; evento en el cual se utiliza como mecanismo transitorio pues, su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

ii) De la prestación del servicio de salud de la población privada de la libertad

Frente al tema, la Corte Constitucional en providencia T – 020 de 2019 realizó un análisis detallado de forma cómo debe prestarse el servicio de salud a las personas que se

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

5

encuentran privadas de la libertad, y que entidades son las responsables de dicha atención:

“La Corte Constitucional ha establecido que entre el Estado y las personas que se encuentran privadas de la libertad existe una relación de especial sujeción. Dicha relación le permite al Estado restringir el derecho a la libertad personal y otros derechos de la población carcelaria a través de las autoridades penitenciarias, a quienes les corresponde desempeñar su labor atendiendo los criterios de razonabilidad, utilidad y proporcionalidad.

Esta Corte también ha identificado que los derechos fundamentales de los internos se clasifican entre los que pueden: (i) suspenderse, tales como la libertad de locomoción y la libertad física, en atención a la pena impuesta por las autoridades judiciales; (ii) restringirse, como el derecho al trabajo, la unidad familiar, y la educación; y (iii) los que no se pueden suspender o restringir dada su relación intrínseca con el derecho fundamental a la dignidad humana. Dentro de estos últimos derechos fundamentales se encuentra el de la salud.

(...) De acuerdo con los casos reseñados, esta Corte ha garantizado el derecho fundamental a la salud de personas reclusas en centros carcelarios a quienes, pese a tener una condición de salud diagnosticada por el médico tratante, les restringen los servicios de salud o no les fijan un procedimiento médico a seguir encaminados a restablecer su condición de salud. En tales casos, esta Corporación ha ordenado la prestación de aquellos servicios siempre que sean prescritos por un profesional de la salud.

(...) En suma, entre el Estado y la población reclusa existe una relación de especial sujeción que le permite al Estado restringir ciertos derechos fundamentales a dicha población atendiendo los criterios de razonabilidad, utilidad y proporcionalidad. Los derechos fundamentales de los internos han sido clasificados entre los que se pueden suspender, restringir y entre los que no pueden afectarse con las anteriores medidas dadas su relación intrínseca con el derecho fundamental a la dignidad humana. Dentro de estos últimos derechos se encuentra el de la salud.”

De otra parte, El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad es una cuenta especial de Nación creada en virtud de lo establecido en la Ley 1709 de 2014; En consecuencia, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) suscribió el 16 de junio de 2021 con la Fiduciaria Central S.A. el Contrato de Fiducia Mercantil No. 200 del 2021 cuyo objeto consiste en:

“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”

Visto lo anterior resulta claro que, para una efectiva prestación del servicio de salud de los internos, tanto el INPEC como la USPEC y el Fideicomiso PPL, deben intervenir de manera conjunta y coordinada. De un lado, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”, se encarga de la vigilancia, custodia, gestión y monitoreo de la atención en salud intramural y extramural; de informar al interno el procedimiento para el acceso a los servicios de salud y de facilitar el ingreso de los profesionales de la salud. Por otra parte, el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, cumple la función de administrar los recursos que otorga el Estado a través del Fondo Nacional de Salud de las Personas

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

6

Privadas de la Libertad, de contratar con las IPS's prestadoras el servicio de salud para las personas privadas de la libertad, además de la vigilancia, prevención, monitoreo y facilitación de los servicios médicos, es decir, que la existencia de la atención médica depende de las gestiones que realice el Consorcio, por ser este el facultado para contratar. Por último, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", es la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y Atención de Urgencias en cada establecimiento penitenciario en el que se preste la atención intramural a los reclusos.

iii) Consideraciones del Caso Concreto

El señor Gustavo Guarnizo Guarnizo actualmente se encuentra recluido en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA y padece de gastritis crónica y colitis ulcerativa idiopática, motivo por el cual los especialistas en nutrición le formulan de tiempo atrás 1 tarro de Ensure 900 gr para 15 días de consumo, con el objetivo de prevenir complicaciones estomacales.

Informó que el 7 de enero de 2022 el profesional médico del área de sanidad del COIBA dio continuidad a la orden del Ensure 900 gr, bajo la prescripción de 2 tarros por mes y 6 tarros por 3 meses. No obstante, alegó que no le han hecho entrega de los seis (6) tarros de Ensure 900 gr ordenados por su médico tratante, correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo.

Como el señor Gustavo Guarnizo Guarnizo no obtuvo una respuesta que dé solución a la problemática que lo aqueja, interpuso la presente acción constitucional en aras de obtener por parte de las entidades accionadas la entrega de las tres (3) fórmulas de dos (2) tarros de Ensure 900 gr correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo y, asimismo, la renovación y entrega de las tres (3) fórmulas de dos (2) tarros de Ensure 900 gr correspondientes a los meses de abril, mayo y junio del año 2022.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 29 de marzo de 2022 amparó el derecho fundamental a la salud del accionante y, en consecuencia, les ordenó a las entidades accionadas que, en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del fallo, dentro del marco de sus competencias, le entreguen al señor Gustavo Guarnizo Guarnizo las latas del suplemento dietario Ensure 900 gr para el mes de abril de 2022 y se le garantice el agendamiento de la cita médica en la que se le autorice el suplemento para los meses posteriores a abril del 2022, el cual deberá seguirse entregando conforme a lo ordenado por el médico tratante.

En sede de impugnación, el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA Picaléña solicitó su desvinculación de la acción de tutela, por cuanto se demostró que en el presente asunto ha ejecutado todos los trámites correspondientes en el marco de sus competencias y obligaciones respecto a la entrega de los suplementos nutricionales a la parte actora, en aras de proteger su derecho fundamental a la salud. De igual manera, la Fiduciaria Central S.A. en representación del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL señaló que ha ejecutado todas las gestiones pertinentes para garantizar la atención adecuada en salud y suministro de medicamentos al señor Gustavo Guarnizo Guarnizo, por lo que debe declararse la falta de competencia y la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Acción: TUTELA
Accionante: GUSTAVO GUARNIZO GUARNIZO
Accionada: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – COIBA PICALÉÑA.
Radicado: 73001-33-33-008-2022-00067-01

8

Detallado lo anterior, advierte esta Sala que, a pesar de las diligencias adelantadas por las entidades accionadas, es dable concluir que se continúa vulnerando el derecho fundamental a la salud del señor Gustavo Guarnizo Guarnizo, debido a que no se corroboró de manera fehaciente que se haya materializado la entrega del suplemento nutricional Aminoácidos Esenciales ENSURE x 900 gr en la cantidad y con la periodicidad ordenada por el médico tratante, siendo esta omisión la que motiva la presente acción constitucional y sobre la cual debe recaer el amparo tutelar.

Por consiguiente, tomando en consideración la actuación conjunta que deben desarrollar las entidades involucradas en la prestación del servicio de salud de las personas privadas de la libertad, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida el 29 de marzo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 29 de marzo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en el que se amparó el derecho fundamental a la salud del señor Gustavo Guarnizo Guarnizo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA