

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-455/24

DERECHO A LA SALUD Y PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO-
Vulneración cuando se niega la atención y el servicio de transporte

(Al accionante) le fue interrumpido su tratamiento médico cuando no fue trasladado extramuralmente a recibir las valoraciones por las especialidades de otología y psicología, las cuales, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, no han sido garantizadas.

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración al no contar con un diagnóstico efectivo

SERVICIO DE TRANSPORTE COMO MEDIO DE ACCESO AL SERVICIO DE SALUD-Alcance

TRASLADO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Regulación legal y jurisprudencial

PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD-Relación de especial sujeción frente al Estado

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Clasificación en tres grupos: derechos suspendidos, derechos intocables y derechos restringidos o limitados

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Protección constitucional

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Responsabilidad del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Interrupción vulnera derechos fundamentales

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Protección integral, continua y en condiciones de calidad por parte del Estado

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Reiteración de jurisprudencia

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Persona privada de libertad

ACCIÓN DE TUTELA-Procede para que a una persona privada de la libertad se le garantice el acceso al servicio de salud

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Orden a EPSS realizar una valoración médica integral que comprenda la totalidad de las dolencias que presenta el accionante

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-455 DE 2024

Referencia: expediente T-10.169.843

Asunto: revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por Iván, en representación de su hijo, Jorge, contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Magistrado sustanciador:

Síntesis de la decisión. La Sala Sexta de Revisión amparó el derecho fundamental a la salud del agenciado y, en consecuencia, ordenó al prestador del servicio de salud de Coiba Picalaña que valore al señor Jorge por medicina general, a efectos de determinar si requiere de la atención especializada por otología. En caso afirmativo, que expida la orden respectiva. Y, adicionalmente, por psicología, para determinar el tratamiento que este requiere para el manejo de su diagnóstico. En ese sentido, la Sala le ordenó al Inpec que, en caso de que el prestador concluya que el agenciado requiere atención extramural por la especialidad de otología, garantice su traslado al centro médico respectivo. Finalmente, se negaron las pretensiones relacionadas con ordenar la exoneración de copagos o cuotas moderadoras y el tratamiento integral. En consecuencia, la Sala revocó el fallo de segunda instancia que había declarado improcedente el amparo y dictó las correspondientes órdenes.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo proferido, en segunda instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, el 20 de marzo de 2024 y, en primera instancia, por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad, el 9 de febrero de 2024, dentro del trámite de tutela de la referencia, previas las siguientes consideraciones.

Aclaración preliminar

La Sala ha adoptado como medida de protección a la intimidad del agente oficioso y su agenciado, la supresión de los datos que permitan identificarlos, razón por la cual sus nombres serán remplazados por unos ficticios y se suprimirá la información necesaria para proteger sus derechos a la privacidad y la seguridad. Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de esta corporación, a las autoridades judiciales de tutela y a aquellas vinculadas al trámite, guardar estricta reserva respecto de sus identificaciones.

I. ANTECEDENTES

A. Solicitud

1. 1. La solicitud fue presentada por el señor Iván, en representación de su hijo, Jorge, para que se le protegieran sus derechos fundamentales a la vida, la salud, la seguridad social y la dignidad humana. Lo anterior, al estimarlos vulnerados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), al no trasladarlo a los centros médicos para recibir la atención médica que requiere para el manejo de sus enfermedades.

B. Hechos relevantes

2. El agente oficioso, el señor Iván, señaló que su “agenciado” se encuentra recluido en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué, Picalaña (en adelante Coiba Picalaña) y está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS), en el régimen subsidiado, por intermedio de la Nueva EPS.

3. Agregó que su hijo fue diagnosticado, en septiembre de 2023, con “mastoiditis crónica bilateral, por presentar un antecedente de perforación timpánica bilateral” y para el manejo

de su enfermedad fue remitido a una valoración por otología. Esta cita médica fue programada para el 23 de enero de 2024 en el Hospital Federico Lleras Acosta. Sin embargo, señaló que el Inpec no trasladó a su hijo a la cita y, por lo tanto, no ha podido recibir su tratamiento médico.

4. Además, manifestó que el Inpec ha realizado diferentes actos dilatorios para no trasladar a su hijo para que le realicen los tratamientos médicos que requiere. Y añadió que en las valoraciones médicas que le han suministrado a su hijo le “han ordenado una serie de procedimientos” frente a los que el Inpec tampoco ha autorizado el traslado del recluso.

5. Finalmente, expuso que su hijo tenía programada una cita por la especialidad de psicología para el 24 de enero de 2024, sin añadir más detalles en relación con esa información. No obstante, indicó que fue diagnosticado con un trastorno de la personalidad emocionalmente inestable.

6. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se ordene al Inpec que brinde de forma inmediata, y cuando sea necesario, el traslado a las entidades en las que sean programadas las citas médicas y tratamientos de salud que requiere su hijo y que sean estas, es decir, la EPS o la IPS tratante, las que cubran los copagos o cuotas moderadoras. Además, pidió que se ordene llevar a cabo el tratamiento integral que este necesita, el cual deberá incluir los servicios y medicamentos ordenados por el médico tratante así estén excluidos del Plan de Beneficios en Salud.

C. Pruebas aportadas

7. Con la solicitud de tutela se aportaron como pruebas las copias de los siguientes documentos: (i) la cédula de ciudadanía del actor y de su hijo; (ii) una orden, en favor del señor Jorge, para una psicoterapia individual por psicología; (iii) un recordatorio de la cita médica programada a Jorge, para el 24 de enero de 2024, por la especialidad de psicología; (iv) una remisión del señor Jorge, por primera vez, a la especialidad de psiquiatría; (v) la autorización de una cita de control por la especialidad de otorrinolaringología para el señor Jorge ; (vi) un concepto proferido por el otorrinolaringólogo que trató al señor Jorge y una orden de remisión para valoración por otología; (vii) una programación de cita médica por la especialidad de otología para el señor Jorge , y (viii) los resultados de una tomografía practicada al señor Jorge.

D. Respuesta de la entidad accionada y las vinculadas

8. Mediante el Auto del 26 de enero de 2024, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué admitió la solicitud de tutela y ordenó vincular a la Dirección del Área de Sanidad y Salud Pública de Coiba Picaleña, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), al Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023, a la Fiduciaria Central, al Hospital Federico Lleras Acosta y a la IPS Eje Médica S.A.S.. También, a través del Auto del 6 de febrero de 2024, la mencionada autoridad judicial vinculó a la Nueva EPS. A continuación, se sintetizan las respuestas recibidas.

9. Eje Médica S.A.S. La sociedad, por intermedio de su representante legal, solicitó negar el amparo porque la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental. Informó que tienen a su cargo la prestación de servicios de salud intramural y el señor Jorge no les ha solicitado ningún servicio médico en esa modalidad. Añadió que no son la entidad encargada de realizar los traslados o brindar atención en salud por fuera de los establecimientos carcelarios. Además, expuso que según la información obtenida en la página web de la Adres, el privado de la libertad no aparece activo en su afiliación a la Nueva EPS.

10. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). La unidad, por medio del jefe de la Oficina Asesora Jurídica, solicitó que se excluya de responsabilidad a esa entidad, pues no ha vulnerado los derechos del señor Jorge. Agregó que es responsabilidad de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y del Inpec materializar las órdenes relacionadas con el beneficio de prisión domiciliaria y los traslados para diligencias médicas. Por lo tanto, como el caso no involucra ninguna de las funciones que le fueron asignadas a esa unidad, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

11. Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023. El fideicomiso, por medio de abogado, solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por activa porque el señor Iván no aportó prueba siquiera sumaria que demuestre que su hijo padece alguna limitación que le impida presentar la solicitud de tutela a nombre propio. Adicionalmente, señaló el incumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva porque, a su juicio, corresponde al Inpec garantizar la asignación de citas médicas y el correspondiente transporte de los internos.

12. Subsidiariamente, solicitó lo siguiente: (i) se declare la falta de legitimación en la causa

por pasiva de la Fiduciaria Central S.A., porque esa entidad solo es vocera del patrimonio autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023 y, además, el contrato de fiducia mercantil que esa fiduciaria suscribió con el fideicomitente tiene el objeto de administrar y hacer los pagos de los recursos del fondo, pero no el de materializar la prestación del servicio de salud de los reclusos; (ii) se declare que el fondo no ha vulnerado los derechos del señor Jorge, pues ha ejecutado las gestiones de contratación de la red médica intramural y extramural, el operador regional Eje Médica S.A.S., la red hospitalaria y el “contact center” para que sea prestada la adecuada atención en salud a los reclusos; (iii) se ordene a Eje Médica S.A.S. que rinda un informe sobre la atención en salud del señor Jorge y que le garanticen continuidad en el tratamiento de su patología, y (iv) se ordene al área de sanidad de Coiba Picaleña que adelante las gestiones administrativas para que el accionante pueda acceder a las citas médicas que le sean programadas.

13. Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué, Picaleña (Coiba Picaleña). La entidad, por intermedio de su director, informó que el Inpec no presta servicios de salud, por lo tanto, solicitó que se ordene a Eje Médica S.A.S. y al Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023 que garanticen la atención médica que requiera el recluso.

E. Decisiones judiciales que se revisan

Decisión del juez de tutela de primera instancia

14. En la Sentencia del 9 de febrero de 2024, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué decidió amparar los derechos solicitados. Como consecuencia de lo anterior, le ordenó, de un lado, al “Consortio Fondo de Atención en Salud PPL” y al Coiba Picaleña que realicen todos los trámites administrativos para agendar una valoración para el recluso, por medicina general, y que se le preste efectivamente ese servicio y, de otro lado, al Coiba Picaleña que asegure el traslado del paciente a los establecimientos de salud. Para fundamentar la decisión el despacho consideró lo siguiente:

15. A pesar de que el servicio de salud se debe brindar en condiciones oportunas, adecuadas, eficientes y continuas, al paciente no se le ha suministrado la atención médica frente a la patología que sufre. Por lo tanto, como el señor Jorge se encuentra afiliado al SGSSS, en el régimen subsidiado, entonces, al fondo condenado le corresponde suministrar la atención en salud, previa solicitud de cita por parte del establecimiento carcelario. En relación con la

orden de los traslados, la autoridad judicial no expuso justificación alguna.

Decisión del juez de tutela de segunda instancia

16. En la Sentencia del 20 de marzo de 2024, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la tutela por incumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa. Esto porque consideró que el señor Jorge no demostró que su hijo se encuentra en una situación física o mental que le impida acudir directamente a la tutela, ni dio alguna razón que justifique su actuación.

F. Actuaciones realizadas en sede de revisión

17. El magistrado sustanciador, mediante Auto del 27 de agosto de 2024, solicitó una información y requirió unos informes para verificar los supuestos de hecho que originaron la solicitud de tutela y que contribuyan con información que permita adoptar una decisión más informada sobre el estado actual del caso estudiado. A continuación, se sintetiza la respuesta recibida.

18. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). El director general (e) del Inpec manifestó que, según la información suministrada por el establecimiento carcelario en el que se encuentra el señor Jorge, se corroboró que ese recluso, durante el año 2024, ha sido trasladado para recibir las siguientes atenciones: (i) consulta por otorrinolaringología; (ii) tac de oído; (iii) control por otorrinolaringología; (iv) audiometría de tonos puros aéreos y logo audiometría; (v) control por otorrinolaringología, y (vi) consulta de anestesia.

19. Además, expuso que el señor Jorge tiene programada una cirugía de “mastectomía radical + mirngoplastia (sic) + colgado de piel regional + descompresión del nervio facial” para el 9 de septiembre de 2024, en el Hospital Federico Lleras Acosta de la ciudad de Ibagué.

20. Ni el señor Iván ni la Nueva EPS respondieron al requerimiento.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

21. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. Cuestión previa

22. Carencia actual de objeto por daño consumado. La carencia actual de objeto por daño consumado se configura cuando, luego de presentada la solicitud de tutela, se perfeccionó la afectación que se buscaba evitar y el daño causado es irreversible pues no se puede interrumpir, retrotraer o mitigar con la eventual decisión judicial que se adopte. Entonces, ante la configuración de esa situación, la solicitud de amparo pierde su razón de ser pues la decisión judicial que se dicte sería inocua.

23. Ahora, la Sala precisa que si bien en este asunto el señor Iván destaca que su hijo perdió dos citas médicas que le habían sido programadas para los días 23 y 24 de enero de 2024, lo cierto es que esa situación no configura la existencia de una carencia actual de objeto por daño consumado, al menos, por las siguientes tres razones.

24. La primera, porque la solicitud de tutela se presentó con posterioridad a la pérdida de esas citas médicas y en ella se plantean unas barreras administrativas más amplias y que no se contraen a lo ocurrido en esos dos sucesos. Por el contrario, se estima que hay un desconocimiento de los derechos fundamentales debido a las constantes dificultades de acceso al tratamiento médico que es requerido por la persona privada de la libertad y que tienen, aparentemente, origen en la falta de traslados extramurales oportunos por parte de la entidad accionada.

25. La segunda, porque si bien el señor Jorge no fue trasladado para recibir la atención médica prescrita, lo cierto es que esa situación no es irreversible, en tanto que es posible que el juez constitucional dicte medidas para interrumpir esa afectación, pues esas valoraciones hacen parte de un tratamiento médico más amplio.

26. La tercera, porque las pretensiones de la tutela no solo muestran una inconformidad con las barreras impuestas a los traslados a las citas médicas, sino que también estiman como vulnerador de los derechos fundamentales el cobro de copagos o cuotas moderadoras para la

prestación del servicio de salud que requiere la persona privada de la libertad y la falta de tratamiento integral.

C. Examen de procedencia de las solicitudes de tutela

27. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que “podrá ser ejercida, [...] por sí misma o a través de representante. [...] || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud [...]”.

28. En cuanto a la figura de la representación, esta puede darse en virtud (i) de la ley (por ejemplo, el padre y/o la madre que representan a sus hijos menores de edad en ejercicio de la patria potestad, o los representantes de las personas jurídicas de derecho público); (ii) de un contrato (que puede materializarse en un poder general otorgado mediante escritura pública o en un poder especial); (iii) de una vía estatutaria (en el caso de las personas jurídicas de derecho privado, por ejemplo), o (iv) de una decisión judicial.

29. Por su parte, la agencia oficiosa permite que un tercero (agente) interponga, motu proprio y sin necesidad de poder, una solicitud de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado).

30. Ahora, la Corte realiza un estudio menos riguroso de la legitimación en la causa por activa cuando el agenciado es una persona privada de la libertad pues, en algunos casos, la relación de especial sujeción en que se encuentra la persona privada de la libertad permite inferir que está ante una imposibilidad de promover solicitudes de tutela por cuenta propia y, además, porque esa condición de la persona impone que los jueces de tutela tengan en cuenta que las circunstancias específicas de los reclusos y, en concreto, la suspensión de sus derechos fundamentales de libertad o locomoción, suponen dificultades para acceder a la administración de justicia.

31. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que es posible que el juez de tutela declare la improcedencia de las solicitudes de tutela que fueron interpuestas

en contra de la voluntad del recluso o sin que exista una prueba, por lo menos sumaria, de la imposibilidad del agenciado para reclamar la protección de sus derechos.

32. Ahora, en este asunto el señor Iván presenta la solicitud de tutela para obtener el amparo de los derechos fundamentales de su hijo, quien es una persona mayor de edad. Entonces, si bien el accionante manifestó, indistintamente, que acudía a las figuras de la representación y de la agencia oficiosa, lo cierto es que al revisar el caso es posible enmarcar su actuación en los contornos de esta última figura. Esto porque su hijo es mayor de edad y eso descarta la posibilidad de acudir a la representación legal en ejercicio de la patria potestad. Además, de la lectura de la demanda se advierten unos elementos que, en principio, evidencian que su hijo no está en condiciones de ejercer su propia defensa.

33. Así, la Sala encuentra que se cumple el requisito de la legitimación en la causa por activa en virtud de la agencia oficiosa pues si bien de forma expresa el señor Iván no manifestó que su hijo no puede ejercer su propia defensa, lo cierto es que, en principio, se puede llegar a esa conclusión, si se toma en cuenta que el señor Jorge está privado de la libertad y que padece una enfermedad física y otra mental, aspectos que justifican que, en este caso, le sean agenciados sus derechos. Además, de que no existen indicios de que la tutela sea presentada en contra de la voluntad del agenciado.

34. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 5, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela se puede promover en contra de la persona llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, sea esta una autoridad pública o un particular que esté encargado de la prestación de un servicio público o respecto de quien el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

35. La legitimación por pasiva se cumple en relación con el Inpec y las vinculadas Coiba Picalaña; a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec); el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023 y Eje Médica S.A.S., pues la primera entidad tiene competencias de cara a los traslados de los reclusos para el cumplimiento de diligencias médicas y las vinculadas son entidades que tienen injerencia directa o indirecta en la prestación del servicio de salud de las personas privadas de la libertad.

36. Sin embargo, no se cumple en relación con la Fiduciaria Central, el Hospital Federico Lleras Acosta y a la Nueva EPS, por las siguientes razones. En relación con la primera

entidad, porque no se acredita que esa fiduciaria tenga a su cargo la prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad sino que la relación directa o indirecta de ese servicio recae en el contrato de fiducia mercantil patrimonio autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023, del cual es vocera y, además, no se evidencia competencia alguna en relación con los traslados de los reclusos para asistir a diligencias médicas. La segunda, porque si bien se trata de una de las instituciones prestadoras del servicio de salud en las que le han sido programados algunos servicios al señor Jorge, lo cierto es que eso no supone que tenga la competencia de autorizar los traslados extramurales para que este pueda acceder a los trámites médicos, ni los servicios de salud que requiera el paciente. La tercera porque al revisar la página web de la Adres, se evidencia que el estado del actor es de retirado de la Nueva EPS. Por lo tanto, se ordenará su desvinculación.

37. Subsidiariedad. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y residual. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio de defensa judicial; (ii) aunque exista, este no sea eficaz en las circunstancias en las que se encuentra el accionante, o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

38. En este sentido, en la jurisprudencia constitucional se ha señalado que las personas privadas de la libertad no pueden satisfacer por sí mismas varias necesidades mínimas que les permitan llevar una vida digna dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Adicionalmente, dado que tienen una especial relación de sujeción, sometimiento e indefensión frente al Estado, la solicitud de tutela “es el mecanismo eficaz para proteger y salvaguardar los intereses jurídicos amenazados o vulnerados, de tal forma que esta se torna procedente para preservar los derechos de las personas que se encuentran reclusas en los establecimientos carcelarios”.

39. En consecuencia, para detener la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de personas privadas de la libertad, la Corte ha concluido que no existe otro recurso judicial en el ordenamiento jurídico que sea adecuado y efectivo para alcanzar su protección. En efecto, en la Sentencia SU-108 de 2018, la Sala Plena expuso que “[d]adas las circunstancias de detención en las que están, la acción de tutela es el único recurso que tiene la aptitud de

atender las presuntas vulneraciones a las que están siendo sometidos”.

40. Por lo tanto, en este caso se cumple el requisito de subsidiariedad porque el señor Jorge, con ocasión de su reclusión, está ante una especial situación de vulnerabilidad y no existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr la protección de sus derechos fundamentales.

41. Inmediatez. La solicitud de tutela busca garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Por este motivo, se valora que entre la ocurrencia de los hechos que fundamentan la solicitud de tutela y su interposición, haya transcurrido un plazo razonable y proporcionado.

42. En el caso revisado se cumple este requisito porque el señor Iván estima que se vulneran los derechos de su hijo porque el Inpec ha sido renuente en trasladarlo a recibir los tratamientos médicos que requiere para el manejo de sus enfermedades y, como muestra de ello, trajo a colación la pérdida de dos citas médicas que el recluso tenía programadas para los días 23 y 24 de enero de 2024 y la solicitud de tutela fue presentada el 26 de enero de 2024.

D. Problema jurídico

43. Aunque el señor Iván pretende el amparo de diferentes derechos de su hijo, lo cierto es que sus argumentos dan cuenta de que su pretensión principal se orienta a la protección del derecho a la salud. Por tanto, la Sala delimitará el análisis a la presunta vulneración de esa garantía, pues con su eventual protección se sana la situación que, en su opinión, genera la afectación de los derechos a la vida, la dignidad humana y la seguridad social.

44. Así, la Sala responderá el siguiente problema jurídico: ¿la accionada y las vinculadas vulneraron el derecho a la salud del agenciado al no garantizar sus traslados extramurales para que pueda recibir los tratamientos médicos para el manejo de sus patologías, exigirle el cobro de copagos o cuotas moderadoras para la prestación del servicio de salud y no suministrar el tratamiento integral?

45. Una vez resuelto lo anterior, la Sala revisará si los fallos proferidos dentro del expediente de la referencia deben ser confirmados por estar ajustados a derecho o revocados por

carecer de fundamento, en los términos de los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

46. Para resolver ese problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta corporación en relación con (i) la relación especial de sujeción entre las personas privadas de la libertad y el Estado; (ii) el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad y (iii) los traslados de las personas privadas de la libertad para acceder a los trámites de salud. Luego de ello, resolverá el caso concreto.

E. La relación especial de sujeción entre las personas privadas de la libertad y el Estado

47. La persona privada de la libertad genera una relación de sujeción con el Estado porque este último se sitúa en una posición preponderante pues tiene la potestad de suspender y restringir el ejercicio de ciertos derechos fundamentales del recluso.

48. En efecto, según la Sentencia SU-122 de 2022, dentro de los derechos que se restringen como consecuencia de esta relación se encuentran el trabajo, la educación, la unidad familiar, la intimidad personal, el de reunión, el de asociación, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión. Sin embargo, se mantienen las garantías de la vida, la salud, la integridad personal, la dignidad, la igualdad, el debido proceso y la petición, entre otras, pues, al ser inherentes a la naturaleza humana y por tener fundamento en la dignidad, no pueden ser limitadas o suspendidas por el Estado.

49. Entonces, aunque la administración, de un lado, adquiere unos poderes excepcionales que le permiten restringir o modular el ejercicio de unas garantías fundamentales de los reclusos con los propósitos de cumplir con su resocialización y mantener el orden y la seguridad de los establecimientos carcelarios, de otro lado, esa relación de sujeción está limitada pues no permite suspender todos los derechos fundamentales y, por el contrario, el Estado tiene obligaciones de cara a su efectiva protección, entre otras, el deber estatal de proporcionar asistencia médica y emprender las acciones necesarias para cumplir con la protección que ameritan los derechos fundamentales que no pueden ser restringidos.

F. El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad

50. En el literal m) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, se estableció la afiliación de las

personas privadas de la libertad en el SGSSS por medio de los mecanismos que el Gobierno nacional determine para ello.

51. Además, en el Código Penitenciario y Carcelario se consagró que las personas privadas de la libertad deben tener acceso a los servicios del SGSSS y se les garantiza “la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas y mentales” y también esa norma fijó que cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico necesario para garantizar el derecho a la salud debe ser “aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene”.

52. Ahora, el legislador señaló, en la Ley 1709 de 2014, que el Ministerio de Salud y la Uspec debían diseñar un modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad, que brindara, como mínimo, atención intramural, extramural y primaria en salud. Con ese propósito, creó el Fondo Nacional de las Personas Privadas de la Libertad, que fue constituido con recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales tendrán como destino la contratación de los servicios para cumplir el deber de brindar la atención a la salud de las personas privadas de la libertad. Además, la contratación de la fiducia mercantil encargada de los recursos del fondo quedó a cargo de la Uspec.

53. Adicionalmente, según el Decreto 2245 de 2015, la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad se puede realizar intramural y extramural. La primera modalidad se presta en las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias de los establecimientos de reclusión e incluye la caracterización de los riesgos en salud a través de la detección temprana, la protección específica, la recuperación de la salud y la rehabilitación, las cuales podrán abordarse mediante intervenciones colectivas e individuales.

54. La segunda, se presta por fuera de los centros de reclusión, y responde a la imposibilidad de prestar la atención dentro del establecimiento, ya sea por limitaciones en su capacidad instalada o insuficiencia de la misma, por la complejidad del tratamiento o del procedimiento, o por ser necesaria la atención hospitalaria. La prestación del servicio extramural se da una vez sea autorizada la atención por parte del prestador de servicios contratado por la entidad fiduciaria, luego de lo cual el Inpec, en coordinación con el prestador, debe adelantar las gestiones necesarias para el traslado oportuno de la persona privada de la libertad al lugar

en donde será atendido.

55. Finalmente, al revisar el Manual Técnico Administrativo para la Implementación del Modelo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad a Cargo del Inpec, se lee que es responsabilidad de los prestadores del servicio de salud intramural “[r]ealizar [...] [la] valoración por psicología al 100% de los (sic) PPL que ingresan al ERON. Una vez se defina el diagnóstico, se debe proceder a realizar el plan de manejo en el cual siempre se deben incluir las acciones de promoción, prevención individual y colectiva, las interconsultas especializadas y la vinculación a los programas en caso de que se requieran”.

G. Los traslados de las personas privadas de la libertad para trámites de salud

56. Los traslados de las personas privadas de la libertad se encuentran regulados en el artículo 30B del Código Penitenciario y Carcelario el cual establece, entre otras cosas, que “[...] la persona privada de la libertad [...] que por su estado de salud deba ser llevada a un hospital o clínica, será remitida por el personal del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), garantizando sus derechos a la vida e integridad personal y a la dignidad humana previa solicitud de la autoridad competente”.

57. En esa dirección, en el Decreto 4151 de 2011, se consagra, en el artículo 2, que será función del Inpec la de “[g]arantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad” y según el Manual de Traslado o Remisiones de Personas Privadas de la Libertad del Inpec, a esa entidad también le corresponde “verificar el cumplimiento del traslado o remisión con las respectivas medidas de seguridad”.

58. En línea con lo anterior, en el Manual Técnico Administrativo para la Implementación del Modelo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad a Cargo del Inpec se establece que es responsabilidad de ese instituto “[g]arantizar por parte del cuerpo de custodia y vigilancia el traslado de los PPL desde patios o pabellones, hacia la UAP para la atención intramural y a las IPS del servicio extramural complementario con la oportunidad requerida y sin barreras de acceso a las citas y en caso de que se trate de un paciente psiquiátrico o con alteración mental, se debe brindar acompañamiento al profesional durante el desarrollo de toda la consulta. [...]” (énfasis original).

H. Análisis del caso concreto

59. Pasa la Sala de Revisión a determinar si el Inpec le vulneró el derecho a la salud del señor Jorge porque, en opinión del agente oficioso, ese instituto no lo traslada para que reciba la atención médica extramural que requiere para el manejo de sus enfermedades.

60. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el señor Jorge está privado de la libertad y es recluido en Coiba Picaleña. Además, fue diagnosticado con un trastorno de la personalidad emocionalmente inestable y otomastoiditis crónica bilateral.

61. Entonces, si bien entre el agenciado y el Estado existe una relación de sujeción, lo cierto es que dicha situación no permite limitar el derecho fundamental a la salud del recluso y, por ende, al Estado le corresponde proporcionarle al señor Jorge la asistencia médica que requiere para el manejo de sus enfermedades y tomar las acciones necesarias para garantizar la efectiva protección de la garantía constitucional.

62. Al revisar el expediente se evidencia que, para el momento de presentación de la tutela, se acreditó que el señor Jorge no pudo recibir la atención por las especialidades de otología y psicología que le fueron fijadas para el 23 y 24 de enero de 2024 por la falta de traslado extramural por parte del Inpec. Afirmaciones que, en todo caso, no fueron desvirtuadas por esa institución.

63. Además, el agente oficioso expuso que su hijo no ha podido recibir otros tratamientos y atenciones en salud para el manejo de sus enfermedades, como consecuencia de la falta de traslado extramural por parte del Inpec. Sin embargo, no acreditó prueba alguna de ello. Es decir, la tutela advierte de unos presuntos hechos que desconocen la garantía a la salud del recluso.

64. Ahora, en sede de revisión, el Inpec aportó el listado de traslados extramurales que ha efectuado, en el año 2024, en favor del señor Jorge para recibir atención médica. Al revisar la documentación remitida es posible advertir que el recluso ha sido trasladado extramuralmente para recibir unos controles, realizarle unos exámenes necesarios para el manejo y tratamiento de su enfermedad en los oídos e incluso le fue programado un procedimiento quirúrgico. Sin embargo, no se allegó prueba que demuestre que, con posterioridad a la presentación de la solicitud de tutela, el señor Jorge haya sido valorado por las especialidades de otología y psicología.

65. Entonces, es posible concluir que al señor Jorge le fue interrumpido su tratamiento médico cuando no fue trasladado extramuralmente a recibir las valoraciones por las especialidades de otología y psicología, las cuales, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, no han sido garantizadas. Por lo tanto, aunque es cierto que el Inpec acreditó pruebas del traslado extramural del recluso para recibir otros tratamientos médicos, lo cierto es que ello no permite concluir que esa institución le ha garantizado de forma efectiva e integral su derecho a la salud porque, como se dijo, no lo ha trasladado para recibir todas las valoraciones prescritas.

66. En este punto, la Sala considera importante advertir que existe una atención integral que se brinda en forma intramural a todas las personas privadas de la libertad y que, en el caso concreto, era preciso activarla a efectos de determinar si para el agenciado persistía la necesidad de recibir atención médica especializada extramural, la cual debía ser garantizada por el Inpec.

67. La mencionada situación ha generado que, en la actualidad, el agenciado se mantenga sin recibir esa atención médica. A pesar de que el Inpec tiene a su cargo el traslado extramural para esos fines médicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Código Penitenciario y Carcelario, el artículo 2 del Decreto 4151 de 2011 y el Manual Técnico Administrativo para la Implementación del Modelo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad a Cargo del Inpec.

68. Entonces, con la omisión del Inpec se impuso una barrera para el ejercicio efectivo del derecho a la salud al señor Jorge. Sin embargo, en el caso no es posible ordenar que el recluso sea traslado extramuralmente para recibir esa atención especializada que fue interrumpida, al menos, por dos razones. La primera, porque la fecha de la prestación de los servicios ordenados ya pasó y no se tiene una orden actualizada que prescriba la necesidad de esas valoraciones para el manejo de su cuadro clínico. La segunda, porque en la actualidad el señor Jorge no se encuentra afiliado a la Nueva EPS, entidad que había prescrito las valoraciones omitidas, sino que es atendido en salud con cargo al Fondo de Salud para las Personas Privadas de la Libertad.

69. Por lo tanto, como el precedido fondo, por medio de un contrato fiduciario, garantiza la atención intramural de los reclusos de Coiba Picalaña, a través de un prestador de servicio,

en este caso de Eje Médica S.A.S., en el componente de atención básica primaria, se le ordenará a ese prestador que, por medicina general, realice una valoración de las condiciones actuales de salud del señor Jorge a efectos de determinar si, en la actualidad, persiste la necesidad de recibir atención por la especialidad de otología y, en caso afirmativo, se le ordenará que prescriba el servicio a efectos de que le sea suministrado extramuralmente por intermedio de una de las IPS contratadas por el fondo. En la misma dirección, se le ordenará al Inpec que brinde el traslado extramural para materializar la eventual prescripción.

70. Además, como se vio en las consideraciones, de conformidad con el Decreto 2245 de 2015 y el Manual Técnico Administrativo para la Implementación del Modelo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad a Cargo del Inpec, la atención intramural brinda una valoración por psicología al recluso para definir su diagnóstico, el plan de manejo, las interconsultas especializadas, entre otras acciones, que sean requeridas. Por lo tanto, como se acreditó que el señor Jorge tiene un diagnóstico que afecta su componente mental y que no se le está suministrando la atención psicológica que requiere, se le ordenará a Eje Médica S.A.S., que adelante esa valoración intramural al recluso.

71. Ahora, en relación con la exoneración de copagos o cuotas moderadoras la Sala de Revisión no evidenció prueba alguna de que al señor Jorge se le cobre algún valor para la prestación de los servicios de salud. Por el contrario, debe recordarse que el agenciado ya no está vinculado al SGSSS por intermedio de la Nueva EPS sino que la prestación de servicios la obtiene por intermedio del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad que está constituido con recursos del Presupuesto General de la Nación. Por lo tanto, no se acredita la vulneración de su derecho a la salud como consecuencia de la exigencia de cobro alguno.

72. Finalmente, en relación con la orden para suministrarle todos los tratamientos médicos que a futuro le sean prescritos, la Sala estima que no es posible acceder a esta solicitud porque la integralidad de la prestación del servicio de salud no puede ser entendida en términos abstractos. Además, no se allegaron órdenes médicas que den cuenta de insumos o servicios pendientes de suministrar, adicionales a las que se ordenan en este caso.

73. En consecuencia, teniendo en cuenta que la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior

del Distrito Judicial de Ibagué revocó la decisión dictada en primera instancia para, en su lugar, declarar improcedente el amparo, esta Sala de Revisión procederá a revocar la decisión de tutela de segunda instancia y, en consecuencia, amparará el derecho a la salud del señor Jorge y dictará las precedidas órdenes. Sin embargo, negará las pretensiones relacionadas con la exoneración de copagos o cuotas moderadoras y el tratamiento integral, por las razones expuestas en este fallo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 20 de marzo de 2024 proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué que, a su vez, revocó la Sentencia del 9 de febrero de 2024 proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué. En su lugar, AMPARAR el derecho a la salud de Jorge.

SEGUNDO. ORDENAR a Eje Médica S.A.S. que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, valore al señor Jorge (i) por medicina general a efectos de determinar si requiere de la atención especializada por otología. En caso afirmativo, expida la orden respectiva, y (ii) por psicología para determinar el tratamiento que requiere para el manejo de su diagnóstico.

TERCERO. ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) que, en caso de que el señor Jorge requiera atención especializada extramural por la especialidad de otología, proceda a garantizar su traslado al centro médico respectivo.

CUARTO. NEGAR las pretensiones relacionadas con el tratamiento integral y la exoneración de copagos y cuotas moderadoras, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO. DESVINCULAR al Hospital Federico Lleras Restrepo, a la Nueva EPS y a la Fiduciaria Central del trámite de tutela de la referencia.

SEXTO. ORDENAR a la Secretaría General de esta corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar al agente oficioso y al agenciado. La reserva también recae sobre la información del expediente que

esté siendo publicada en