

Análisis de efectividad de la acción de tutela en el sector salud, como mecanismo de protección de derechos humanos en el municipio de Pasca Cundinamarca durante las vigencias 2018-2021 a la luz de un Personero Municipal.

Jonathan Alfonso Parra Forero

Director de Curso:

Luis Alfredo Rodríguez Valero

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Fusagasugá, junio 2023

Resumen

En el presente documento se realiza un análisis de la acción de tutela como mecanismo efectivo de protección del derecho a la salud en el municipio de Pasca durante las vigencias 2018-2021, estudio que se fundamenta en los datos recolectados y experiencias vividas desde la Personería Municipal, de esta forma se describen los aspectos generales de este procedimiento y los fines primordiales de protección. De manera coetánea se analiza el surgimiento del derecho a la salud a la luz del ordenamiento jurídico y principalmente desde la Constitución Política de Colombia, con el propósito único de que el usuario acceda a los servicios de salud en el lugar y tiempo necesarios que garanticen su bienestar.

Es por ello, que se hace necesario describir el entorno territorial mencionando los aspectos generales del derecho a la salud, haciendo énfasis en cómo desde la experiencia jurídica desarrollada y nutrida con las experiencias de vida que se logra tener en la personería municipal se puede garantizar este derecho fundamental a través de un fallo de tutela, de allí se vinculan datos relevantes del Municipio de Pasca que serán el insumo para lograr desarrollar esta reflexión.

Para llevar a cabo esta reflexión se describe el entorno territorial y los aspectos generales del derecho a la salud, que se ven vulnerados pero que a su vez, desde la personería municipal se logra dar todo el apoyo a cada uno de los usuarios que diariamente se presentan con este tipo de requerimientos; y desde luego, asumiendo desde la personería un rol no solo de representante en la elaboración, sino que también se realiza la respectiva radicación y seguimiento a cada una de las tutelas, convirtiéndose así en el mecanismo más utilizado, puesto que el porcentaje de tutelas negadas es mínimo ante las tutelas favorables que se radican en el juzgado municipal y las EPS.

Palabras clave: Salud, Estado, Derechos Humanos, mecanismo de protección

Abstrac

In this document, an analysis of the guardianship action is carried out as an effective mechanism for the protection of the right to health in the municipality of Pasca during the 2018-2021 term, a study that is based on the data collected and experiences lived from the Municipal Ombudsman. , in this way the general aspects of this procedure and the primary purposes of protection are described. At the same time, the emergence of the right to health is analyzed in light of the legal system and mainly from the Political Constitution of Colombia, with the sole purpose that the user access health services in the place and time necessary to guarantee their welfare.

For this reason, it is necessary to describe the territorial environment, mentioning the general aspects of the right to health, emphasizing how from the legal experience developed and nurtured with the life experiences that are achieved in the municipal legal capacity, this can be guaranteed. fundamental right through a guardianship ruling, from there relevant data from the Municipality of Pasca is linked, which will be the input to develop this reflection.

To carry out this reflection, the territorial environment and the general aspects of the right to health are described, which are violated but which, in turn, from the municipal ombudsman manages to give full support to each of the users who daily present with this type of requirements; and of course, assuming from the legal representative a role not only of representative in the elaboration, but also the respective filing and monitoring of each one of the guardianships is carried out, thus becoming the most used mechanism, since the percentage of guardianships denied it is minimal in the face of favorable guardianships that are filed in the municipal court and the EPS.

Keywords: Health, State, Human Rights, protection mechanism

Tabla de contenido

Introducción.....	5
Planteamiento del problema y pregunta.....	7
Objetivos	12
Justificación	13
Marco teórico.	19
Metodología	41
Hallazgos	46
Conclusiones y recomendaciones.....	56
Referencias Bibliográficas	58

Introducción

El derecho a la salud es una de las garantías constitucionales que durante los últimos años ha sido vulnerado por un sistema bipartito que clasifica a los usuarios de acuerdo a su capacidad de pago entendiéndose que los usuarios se ubican básicamente en dos regímenes; uno el contributivo que corresponde a aquella persona que hace su aporte a la seguridad social ya sea por su condición laboral o independiente; y los usuarios del régimen subsidiado que son aquellos beneficiarios del estado que no aportan a seguridad social pero que cuentan con su servicio de salud. En Colombia la Constitución de 1991 abrió la puerta a la protección del derecho a la salud reconocido como fundamental por su conexidad con la vida, permitiendo que toda persona encuentre un respaldo en el sistema judicial para la adquisición de los servicios necesarios para salvaguardar su dignidad humana, no obstante, existen ciertas vicisitudes que se presentan en el procedimiento debido a las realidades territoriales de nuestro país, en consecuencia, las personerías municipales se han convertido en un baluarte jurídico ante la sociedad siendo intermediarios entre la interacción del individuo y el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior valdría la pena hacer mención a aspectos que hacen parte de nuestra propia realidad en la que nos movemos como actores investigadores y desde allí entender la reflexión como la opción que permite una construcción social desde lo humano enmarcado en el campo jurídico, que permite apalancar procesos directamente asociados al derecho fundamental de la salud y que por fallas propias del sistema político no facilita un servicio que garantice la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos, desde allí, es relevante conocer que hay mecanismos que contribuyen a la solución de estas problemáticas como es la Acción de Tutela.

En la presente investigación se pretende exponer la efectividad de la acción de tutela en el sector salud, como mecanismo de protección de derechos humanos en el municipio de Pasca Cundinamarca durante las vigencias 2018-2021, vigencias durante las cuales la Personería del

Municipio de Pasca realizó un trabajo de medular importancia para lograr la protección del derecho a la salud en la respectiva entidad territorial.

La presente investigación es de carácter cualitativa, por lo cual se presenta la interpretación de datos recolectados del archivo de la Personería Municipal durante las vigencias 2018-2021, realizando un análisis sobre las particularidades de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud, de esta forma se realiza una reflexión enmarcada en la experiencia vivida como personero municipal de Pasca Cundinamarca en la vigencia anteriormente mencionada, incluyendo la atención al usuario, el asesoramiento, la creación, radicación y seguimiento a las tutelas presentadas en las EPS y juzgados respectivos; es así como se contribuye a la protección de los derechos humanos y por supuesto a la dignidad humana como garantía integral del Estado Social de Derecho.

De esta forma la experiencia vivida como Personero Municipal será el principal insumo para desarrollar la presente investigación, contando con insumos relevantes como los retos de la entidad a lo largo de más de seis años de trabajo (2016-2022), de los cuales cuatro serán objeto de análisis para delimitar la investigación (2018-2021). A lo largo de este tiempo, la motivación principal fue la colaboración a la comunidad, el día a día confirmaba la ratificación de servir, con los resultados de las gestiones realizadas a través de los fallos de tutela iba creciendo una credibilidad no solo en los servidores públicos de la entidad sino en la institucionalidad, sin embargo, a la par, crecía la demanda de los servicios, lo cual implicaba la dedicación de tiempo extra, pues la atención al usuario era la prioridad, una vez llegaban las seis de la tarde se lograba avanzar en la redacción y proyección de documentos, revisando que cada uno de los memoriales se entregara con calidad y eficiencia. La recompensa de todo el trabajo entregado era la satisfacción de la necesidad de aquel usuario que colocaba sus esperanzas en la entidad, una vez la EPS cumplía se estaba mejorando la calidad de vida del solicitante y de contera su derecho a la salud.

Planteamiento del problema y pregunta.

Desde las ópticas generales de la tutela y su formalismo existe una regulación, sin embargo, vale la pena mencionar algunos casos que podrían aportar a la discusión, en primer lugar, se debe representar el estado de salud de un paciente ubicado en la zona rural del municipio de Pasca, quien tiene una condición de postración como consecuencia del diagnóstico de artrosis degenerativa, a través de la acción de tutela se solicitan los pañales y la prestación del servicio de enfermera domiciliaria, los cuales son concedidos por el juez, no obstante, debido a la ubicación de la casa de habitación del paciente la entidad de salud manifiesta que no cuenta con la posibilidad de enviar el personal de enfermería para garantizar el servicio, pues las condiciones de la vía terciaria no permiten el desplazamiento, ya sea por los costos, la lejanía o la falta de personal que acepte el trabajo. Esta es la realidad de muchos usuarios en el municipio, un territorio que debido a sus particularidades pone en un riesgo mayor la falta de presencia institucional en los temas de salud, relativismo o no, la Corte Constitucional fija unos requisitos para el acceso a ciertos servicios, lo que no regula es la forma de cumplimiento a los fallos de tutela de usuarios que presentan estas características especiales. En este contexto, puede que desde la formalidad no se emitan fallos imposibles de cumplir, pero se presentan obstáculos desde el enfoque territorial que no se solucionan con un incidente de desacato que se tramita de manera escalonada y que en muchas ocasiones finaliza con nulidades en el grado de consulta por las afectaciones al debido proceso del accionado.

Una de las principales vicisitudes de la humanidad es la lucha histórica por la protección de los Derechos Humanos, este propósito ha traído incontables batallas en donde se ha reconocido el carácter resarcitorio de los Derechos Humanos, es decir, la sociedad ha respondido a la vulneración a su integridad individual y colectiva con la exigencia del reconocimiento de derechos a posteriori.

En Colombia, la acción de tutela se ha convertido en uno de los mecanismos principales para la defensa de los derechos fundamentales, y especialmente el derecho a la salud. No obstante, este derecho no siempre fue reconocido como fundamental, pues no se encuentra catalogado de manera formal dentro del articulado de la Constitución Política de Colombia, fue a través de la Corte Constitucional bajo una teoría que otrora se denominaba “conexidad” que se reconoció su íntima relación con el derecho a la vida, en consecuencia la tutela se convirtió en el medio más eficaz en la protección de este derecho, logrando que se expidiera la ley 1551 de 2015 en la cual se reconoció su carácter.

Pasando ahora al caso de estudio, en el municipio de Pasca existen dos entidades prestadoras de salud (EPS) o como ahora se denominan Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), estas dos entidades pertenecen al régimen subsidiado de acuerdo a la clasificación realizada por la ley 100 de 1993, es así como Ecoopsos y Convida durante las vigencias de estudio han prestado los diferentes servicios de salud, sin embargo, también existen otras entidades que operan del régimen contributivo o subsidiado de otros municipios, pues existen situaciones de portabilidad de servicios de salud o por su cercanía a Fusagasugá los habitantes prefieren afiliarse a entidades que operan este municipio.

Ahora bien, la presente investigación se realiza en el municipio de Pasca, centrándose en las vigencias 2018-2021, para esta entidad territorial es una acción recurrente que sus habitantes presenten situaciones de salud, las cuales desembocan en la activación de las diferentes rutas de atención, no obstante, encuentran diferentes barreras para el acceso a los servicios médicos en condiciones de razonabilidad, eficiencia y eficacia.

La situación del derecho a la salud se analiza desde la experiencia de haber desempeñado el cargo de Personero Municipal durante las vigencias anteriormente mencionadas, teniendo en cuenta que la fuente principal para el correspondiente análisis es la Personería Municipal, la cual suministra las cifras y datos más relevantes para indagar sobre la

presentación de las acciones de tutela. Según las cifras de esta entidad, para el año 2018 se presentaron 98 acciones de tutela, en el 2019 se presentaron 81, para el 2020 se presentaron 31 y para el año 2021 se interpusieron 99.

Como se puede evidenciar, los datos muestran un aumento progresivo de la acción de tutela para defender el derecho a la salud de los pasqueños, cifras que demuestran la continua utilización de este medio ante la vulneración del derecho fundamental, aunado a ello, la demora en las autorizaciones, la falta de red hospitalaria, la negación de los servicios que se encuentran fuera del plan de beneficios, son solo algunas de las causales que motivaron la asidua presentación de las acciones de tutela.

Los Derechos Humanos a lo largo de la historia se han convertido en las reivindicaciones sociales emergentes en un tiempo y modo determinado, razón por la cual el derecho a la salud hace parte de este importante grupo de garantías, prueba de ello es la mención realizada en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el cual se reconoce su relación inescindible con el nivel de vida adecuado del ser humano (ONU, 1948).

Para demostrar la problemática con mayor detalle, es imperante describir las condiciones del entorno en el cual se desarrolla la investigación, en ese objetivo se inicia trayendo a colación la atribución legal y reglamentaria que le fue entregada a las entidades territoriales, “El recordatorio de la responsabilidad constitucionalmente establecida sobre el deber que tienen los gobiernos municipales y la sociedad en su conjunto, de promover, proteger difundir y hacer vigentes los derechos humanos de todas las personas” (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 11).

En efecto, los municipios son convocados en la garantía de los Derechos Humanos, razón principal para analizar este panorama en el municipio de Pasca Cundinamarca, una entidad territorial clasificada en categoría seis, según los criterios de la ley 617 de 2000,

integrante de la provincia del Sumapaz y cuna del páramo más importante a nivel nacional.

Precisamente en la búsqueda de la protección de derechos a nivel local, tiene especial relevancia la Personería Municipal, esta entidad tiene a su cargo importantes funciones encaminadas a la defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos, razón por la cual, sus atribuciones se relacionan directamente con la utilización de los mecanismos de protección a través de la institucionalidad y en este caso particular, la acción de tutela.

Ejercer el cargo de Personero en municipios de sexta categoría significa no solo el ejercicio del Ministerio Público sino la aceptación de los retos más ambiciosos en materia de defensa de los Derechos Humanos, sin duda, las personerías se convierten en el mecanismo más eficaz para el ciudadano de a pie, allí podrá encontrar un abogado de cabecera de forma gratuita quien asumirá la representación legal para iniciar las acciones que correspondan de acuerdo a la problemática, no obstante, en este documento se evidencia que el ordenamiento jurídico ha sobrecargado a los personeros, asignándoles más de 1200 funciones, (Reyes, 2012, p.127, 2012). Esto ocasiona la dificultad en el cumplimiento de sus funciones, máxime cuando por ley 617 se cuenta con 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes cada vigencia, lo que permite la contratación de una secretaria, sin la posibilidad de más vinculaciones de personal.

A la Personería como ente de control y vigilancia del gobierno local, le competen importantes atribuciones de defensa, protección y promoción de los derechos humanos; de salvaguarda del interés general y de la prevalencia del bien común; de control disciplinario sobre los funcionarios municipales; y, de colaborador de la justicia. El Personero debe asegurar que el derecho a la vida se respete de manera íntegra en su municipio, así como los demás derechos fundamentales vinculados al ejercicio de las libertades públicas y al debido proceso. Para ello debe cooperar con las autoridades competentes y llamar la atención de los niveles

regionales y nacionales del gobierno para que en su municipio se proteja a todas las personas en su integridad personal y el ejercicio de las libertades (Manrique, 2012, p.19).

Sumado a todo lo anterior, las Personerías se enfrentan a todas las particularidades de su territorio relacionadas con vías, extensión superficiaria, salud, educación, medios de transporte, medio ambiente y existencia de grupos diferenciales. Todo lo anterior se convierte en un desafío a la hora de proteger los Derechos Humanos pues los medios son insuficientes para responder el cúmulo de solicitudes de la población, por lo cual, el éxito de las funciones del Personero Municipal dependerá única y exclusivamente de su conocimiento y formación jurídica que le permitan sopesar la desventaja administrativa en la que se encuentra, entiendo la palabra éxito como el acceso a los servicios de salud de los usuarios en el tiempo ordenado por el funcionario judicial en los fallos de tutela, argumento que permite señalar que sus funciones están más cerca de la rama judicial que de otro poder del Estado.

Como se presentó anteriormente, las acciones de tutela se han convertido en el mecanismo más utilizado para la protección del derecho a la salud cuando este es negado mediante el trámite ordinario; en la misma línea, en la población objeto de estudio se encuentran niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, todos ellos sujetos de especial protección constitucional a la luz de la jurisprudencia, es por ello que este estudio amerita reflexionar sobre la efectividad de los casos que se registraron en la entidad con el objetivo de garantizar la defensa y protección del derecho a la salud, entendiéndola esta efectividad como la facultad de los pacientes de recibir lo concedido por el fallo judicial de forma oportuna y dentro de los plazos estipulados por el juez. Con este propósito se presentarán las estadísticas de los incidentes de desacato, etapa necesaria para algunos usuarios a quienes le negaron la prestación de los servicios.

En ese sentido, el núcleo problemático se concreta en la siguiente pregunta:

¿Cuál es la efectividad de la acción de tutela en el sector salud, como mecanismo de protección de derechos humanos en el municipio de Pasca Cundinamarca durante las vigencias 2018-2021?

Objetivos

General

Analizar el nivel de efectividad de la acción de tutela en el sector salud, como mecanismo de protección de derechos humanos en el municipio de Pasca Cundinamarca durante las vigencias 2018-2021.

Específicos.

- Revisar la literatura relacionada con la utilización de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud y sus cambios a lo largo de la historia jurídica colombiana.
- Analizar a través de la historia de vida del personero las cifras que reposan en la Personería Municipal referente a la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud en el municipio de Pasca
- Reconocer la efectividad de la acción de tutela como mecanismo de protección de Derechos Humanos en el municipio de Pasca durante la vigencia 2018-2021

Justificación

El derecho a la salud ha sido una de las garantías más relevantes para el Estado Social y Democrático de derecho, su salvaguarda debe ser particularizada por tratarse de un derecho personal e íntimo, para el municipio de Pasca ha sido un reto el lograr su protección, pues los aspectos locales requieren de la atención de múltiples problemáticas, tan diversas como sus habitantes, bajo esta afirmación, se logra vislumbrar que en esta entidad territorial se encuentran serias barreras para el acceso del derecho a la salud, la territorialidad sin duda es una de ellas, dentro de las 28 veredas al menos el 70% corresponden a territorios hostiles para su acceso, las vías terciarias dificultan la atención oportuna de una enfermedad o urgencia, adicionalmente los recursos designados deben cubrir la totalidad de la cobertura, generando acciones que se encarguen de proteger a la población de cada sector comunitario, la oferta institucional es limitada pues solo la Personería Municipal tiene a cargo la función de protección y promoción de los Derechos Humanos, además los usuarios deben elegir entre dos entidades de salud, Convida o Ecoopsos, no existen más opciones pues dentro del municipio en las vigencias de análisis no se tenía una tercera entidad que se ocupara de la salud de los pasqueños.

Dentro de este contexto, merece la atención el estudio de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud, medida que fue creada por la Constitución Política de 1991 y reglamentada por el decreto 2591 del mismo año. Los artículos 48 y 49 superiores consagran los derechos a la seguridad social y a la salud, colocando de presente algunos pilares para su prestación, la solidaridad, la universalidad y la eficiencia, son los principios fundamentales para el sistema de salud regido por la ley 100 de 1993, el cual busca la garantía para el acceso a una oferta institucional básica y complementaria que materialice los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho.

La verdadera importancia de la presente investigación radica en el análisis y reflexión de

la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud, precisamente para indagar la forma de salvaguarda en la prestación de este servicio, es decir, los resultados logrados en una entidad territorial como Pasca, la perspectiva es brindada por la Personería Municipal, entidad a la que acuden todas las personas que necesitan la defensa de este derecho.

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia los municipios como entidad territorial deben propender por el desarrollo, la participación comunitaria y el mejoramiento social permanente, funciones que convergen en la concretización de las garantías mínimas de sus asociados y especialmente un derecho tan sensible como el de la salud.

Todos los municipios son diferentes entre sí, por sus propias particularidades geográficas, demográficas, sociales, económicas, culturales, etc., lo que influye directamente en la complejidad de la gestión municipal y en la propia perspectiva del desarrollo local. (Defensoría del Pueblo, 2010) Bajo esta premisa, es pertinente adentrarse en el estudio particular del municipio de Pasca, entidad territorial sobre la cual se pretende realizar el análisis de la vulneración al derecho a la salud como derecho fundamental.

Las particularidades de un municipio de sexta categoría, con vocación agropecuaria y con una ubicación geográfica propia de la zona de páramo, sumado a las limitantes relacionadas con la prestación de los servicios de salud, como la demora en las autorizaciones, la falta de red hospitalaria, la negación de los servicios que se encuentran fuera del plan de beneficios, los copagos que deben asumir los paciente, hacen que el análisis se centre en la situación y estado de este derecho fundamental, para lograrlo, la Personería Municipal alberga información valiosa que permite representar un escenario estadístico respecto de las acciones de tutela presentadas para defender esta garantía.

Ahora bien, es de resaltar que el marco jurídico general que rodea a la acción de tutela es aplicable de manera focalizada en la entidad territorial precitada, al igual que la asignación funcional de las Personerías Municipales, entidades que encaran en lo local las peticiones y necesidades básicas de los usuarios, población que para el municipio de Pasca asciende a los 12.073 habitantes, según las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (Planeación, 2014)

A diario los usuarios del municipio de Pasca acuden a la Personería Municipal en busca de soluciones a sus necesidades, uno de los más requeridos es el tema de salud, cuenta de ello es el número de acciones de tutela que se interponen para lograr autorizaciones para tratamientos oncológicos, enfermeras domiciliarias, pañales, medicamentos excluidos del plan de beneficios, procedimientos quirúrgicos, prótesis y prestación de transporte intermunicipal.

Como se puede analizar, más allá de un fallo favorable dentro del trámite de la acción de tutela que salvaguarde el derecho a la salud, se genera un impacto de bienestar a los integrantes de las familias que rodean al accionante, pues las prestaciones que se ordenan por parte del señor juez alivian en alguna medida las exigencias de los cuidados de las personas que merecen una especial protección, de esta forma el apoyo institucional oxigena la economía del núcleo familiar al contar con los pañales para una persona en estado de postración, un cuidador o enfermera domiciliaria para los pacientes que requieran la asistencia de un tercero, la prestación del servicio de transporte para quienes padezcan enfermedades huérfanas, todos ellos beneficiarios de una acción que busca mejorar la calidad de vida a partir de un mecanismo gratuito, expedito y subsidiario como la acción de tutela.

De conformidad con lo anterior, es importante mencionar que este mecanismo de protección representa una oportunidad para todos aquellos usuarios que requieren de la activación de las herramientas constitucionales y legales para concretar las garantías que han sido otorgadas a lo largo del tiempo, máxime cuando se trata exponer una problemática social

como el acceso a estos medios a través de una entidad como la Personería Municipal, procedimientos que finalmente buscan dignificar a quienes no tienen voz, aquellas personas que por sus condiciones sociales, económicas y culturales, encuentran barreras invisibles que les impiden acceder de manera adecuada a la prestación de los servicios de salud, precisamente en esa búsqueda de la dignidad humana recae la presente reflexión.

Para la presente investigación es pertinente mencionar que la acción de tutela es un referente de análisis respecto de sus características propias frente al derecho a la salud, con este objetivo se utilizan argumentos de diferentes autores que conciben la tutela como medio alternativo para materializar las garantías prestaciones, el relativismo e interpretativismo del derecho utilizado por el funcionario judicial a la hora de emitir un fallo y finalmente el grado de cumplimiento de los fallos emitidos.

Para el personero municipal cada caso representa una atención especial a la hora de la realización del escrito de tutela, pues aproximadamente se requiere de la destinación de 2 horas para la redacción, lectura de los documentos y preparación para la radicación, casos especiales que requerían mayor atención pueden tardar entre 3 y 5 días, pues como se mencionaba con antelación, el funcionario debe ocuparse de la atención al usuario, la absolución de consultas, la preparación de oficios para los seguimientos administrativos, la respuesta a los derechos de petición, por mencionar algunas de las actividades más cotidianas.

Mencionando precisamente la teoría relacionada con la tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud, es relevante señalar que en los primeros años de gestión como Personero Municipal hacia el año 2016 se intentó brindar el acompañamiento para el agotamiento de mecanismos alternos previos a la tutela, se radicaban derechos de petición a las entidades de salud o se presentaban las quejas de manera virtual ante la Superintendencia de Salud, empero, estas acciones no generaban ningún eco que le solucionara la problemática de manera eficaz al usuario, pues las EPS esperaban los términos legales para responder

incluyendo la prórroga por un término igual al inicialmente previsto, de otra parte, la Superintendencia no cuenta con los mecanismos institucionales para realizar un despliegue concreto y particularizado a la realidad del paciente, lo cual ocasionaba un desgaste burocrático en el cual se oficiaba a la entidad de salud y esta tardaba en responder, tiempos en los que el usuario empeoraba o inclusive moría. Por estas razones la acción de tutela se convirtió en el mecanismo más utilizado para la protección del derecho a la salud argumentando responsablemente el presunto acaecimiento de un perjuicio irremediable.

La complejidad de las acciones de tutela varía de acuerdo a la situación particular de los usuarios y a la existencia de documentación que permitiera cumplir con los requisitos constitucionales para acudir a este mecanismo, los pacientes que requerían alguna prestación no incluida en el plan de beneficios siempre representarían un reto, las enfermeras domiciliarias, los cuidadores, los pañales, la prestación del transporte intermunicipal, la exoneración de copagos, la entrega de ayudas técnicas o medicamentos controlados, eran los casos que requerían mayor atención, cuando los usuarios llegaban con las fórmulas médicas o el MIPRES el camino jurídico se acortaba en un 50%, en caso contrario se empezaba con el derecho de petición, esto para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de los futuros accionados, precaviendo que el juez no rechazara la tutela por el requisito de subsidiariedad.

Los tiempos entre la redacción de la tutela y la entrega es una presión adicional, pues por las condiciones del municipio los usuarios se desplazaban única y exclusivamente desde sus viviendas ubicadas en el sector rural para realizar los trámites pertinentes, en consecuencia se coordinaba con el usuario para hacer esfuerzos ingentes y firmar el mismo día, sin embargo, en los casos de mayor atención se acordaba una fecha que coincidiera con la venta de sus productos, la compra de mercados o citas médicas, esto debido a los costos del transporte desde las veredas hasta el sector urbano, pensando en esta debilidad institucional, en el año

2021 se implementó el programa de la Personería itinerante, actividad en la que se desplazaba el Personero y su secretaría a las 28 veredas del municipio con el objetivo de atender todas las solicitudes de los usuarios.

La satisfacción del cumplimiento de los fallos de tutela por el derecho a la salud generaban una realización profesional y personal muy especial, no obstante, en los casos de incumplimiento, se acompañaba al usuario para la presentación de los incidentes de desacato, todo el trámite desde la redacción hasta la imposición de las sanciones, se mantenía comunicación constante con el usuario, utilizando esta herramienta como mecanismo de presión para la prestación efectiva de los servicios de salud concedidos por el juez de tutela, los porcentajes de los incidentes de desacato se presentarán más adelante.

Como puede colegirse, la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud está rodeada de diferentes regulaciones, su uso excesivo puede ser criticado como la abrogación de funciones del aparato judicial para garantizar programas y planes de acción que deberían prestar los órganos del ejecutivo, el relativismo del juez a la hora de fallar los casos presentando jurisprudencia ambivalente de la Corte Constitucional o el trabajo constante de la oficina de la Personería Municipal combatiendo cada uno de los problemas al lado de aquel usuario que no tiene voz en la institucionalidad y que en muchas ocasiones se pierde en la burocracia administrativa que lo repele, desconoce y segrega hacia la pretermisión estatal.

Marco teórico.

- **Antecedentes**

Hacer mención de los antecedentes del problema abordado, implica tener en cuenta que desde el año 1991, año en que el estado Colombiano realizó ajustes a la Constitución Política, aparece la Acción de Tutela como mecanismo de protección de derechos.

En línea con lo anterior, Bozeman manifiesta que desde la gestión pública debe direccionarse a fortalecer todos aquellos procesos que tengan como objetivo garantizar a los ciudadanos una calidad de vida digna y con ello específicamente el cumplimiento y respeto por los derechos fundamentales que hay entre el estado y el pueblo (1993, p. 49). Es importante resaltar la labor que se lleva a cabo desde la Personería municipal como representante del Ministerio Público quien ejerce la protección de derechos no solo vulnerados desde un ente privado, una persona natural, sino que, muchos de estos derechos se ven afectados por el mismo sistema político colombiano.

A nivel Nacional se encontró un estudio descriptivo titulado Acción de Tutela, Acceso y Protección del Derecho a la Salud en Manizales Colombia, documento que manifiesta las diferencias entre las motivaciones y el régimen de afiliación: en el contributivo: cirugías 84 %, entrega de medicamentos 78 %, prótesis 75 % y exámenes diagnósticos 73,6 %; en el subsidiado las prioridades se referían a: cita con especialistas, otros procedimientos (cateterismo cardíaco, laparoscopia) y otros tratamientos (oxigenoterapia, diálisis y terapias entre otros), para la población no asegurada el tratamiento integral, otros procedimientos y las prótesis fueron las más invocadas, en este estudio la Acción de tutela se reconoce como el mecanismo más efectivo y usado en la actualidad por los usuarios de las EPS e IPS, partiendo de la recurrencia en el bajo cumplimiento del servicio de salud que se presenta en esta ciudad. (Vélez et al, . Acción de tutela, acceso y protección del derecho a la salud en Manizales, Colombia. Revista de Salud Pública, 9, 297-307., 2007)

Sumado a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia T 022 de 2017 evidencia que:

La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con la aplicación del principio de la inmediatez, presupuesto sine qua non de procedencia de dicha acción, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección actual, inmediata y efectiva de derechos fundamentales. Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que la acción de tutela brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba ser oportuno y razonable (Constitucional, Sentencia T 022 , 2017)

En consecuencia, con lo anterior, la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos, se convierte en un mecanismo valioso por su valor constitucional y por supuesto al atributo de inmediatez que posee, además de la implementación que se hace con este mecanismo en comparación con otros.

La Acción de Tutela en Salud ha sido el mecanismo de defensa privilegiado para la protección de un derecho que en comienzo fue, en forma general, considerado como estrictamente prestacional y que gracias a tal mecanismo no solo se ha garantizado en muchos casos su goce efectivo sino que por vía jurisprudencial se ha reconocido, de manera también general, que el Derecho a la Salud es un Derecho Fundamental autónomo y como tal debe ser seriamente garantizado; tal como debe ser protegida y garantizada la propia Acción de Tutela en nuestro país (Echavarría, 2014). Este concepto permite que desde la sociología jurídica se revele una conexión interesante entre las prestaciones que se pueden adquirir a través de este mecanismo, pues evidentemente sus implicaciones en la sociedad redundan en las exigencias hacia un Estado Social de Derecho.

La acción de tutela continuará siendo el mecanismo más utilizado y preferido por los usuarios del sistema de salud mientras se mantenga y permita la violación sistemática y reiterativa

del derecho fundamental a la salud; mientras el sistema mismo se permita, consienta e institucionalice las barreras de acceso a los diferentes servicios que integran la prestación de salud en Colombia, incluidos los servicios que hacen parte del PBS (Garzón, 2021). Estos estudios ratifican la utilización de la tutela para la adquisición de prestaciones a cargo del sistema de salud, el cual, en muchas ocasiones divide a los usuarios entre aquellos que han accionado este trámite y los que no. De allí depende el trato diferenciado respecto de las autorizaciones, tratamientos, medicamentos y servicios requeridos.

Una de las mayores necesidades expresadas por los usuarios de los sistemas de salud es la humanización de los servicios de salud, en tal sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social ha realizado una propuesta de Política Nacional de Humanización en Salud, en la cual se ha tenido en cuenta la diversidad, las diferencias, las semejanzas, las necesidades y particularidades de las personas en los diferentes territorios, generando cambios en la gestión centrada en el ser humano al reconocer en cada persona su integralidad y su característica esencial en la interacción permanente con su propio ser, con otros individuos de su especie, con la naturaleza, con otras especies (MinSalud & Ministerio de Salud [MinSalud], 2021). De conformidad con este aporte del Ministerio de Salud, así como las fuentes anteriormente citadas, la tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud permea los conceptos prestacionales, de humanización y organización sistemática, triada que se acerca a la sociología jurídica desde el punto de vista de las implicaciones sociales de este mecanismo de protección.

- **Dialogicidad**

La temática objeto de estudio requiere realizar un análisis relacionado con el funcionamiento de los sistemas políticos y el subsistema administrativo, acercando este mecanismo de protección de derechos hacia la visión sociológica y teleológica de su propósito, de esta forma se utiliza una herramienta hermenéutica brindada por Luhmann en la cual se pretende plantear una discusión relacionada con el punto de equilibrio entre el individuo y el Estado.

La teoría del sistema político refiere una diferenciación respecto de la estructura de la sociedad, orientando las funciones de las instituciones de acuerdo a sus características propias, la sociología política ha entendido dicho paradigma para corroborar la forma de desarrollarse en esta dirección, la complejidad social es uno de los cuestionamientos que expone aquellos problemas estructurales que ya no pueden ser absorbidos por sí mismos mediante mecanismos tradicionales o solucionados mediante la lucha individual, en ese sentido se reconocen complejidades que requieren otro tratamiento, ya que no pueden ser dominadas mediante las instituciones, la correspondencia de intereses o el consenso.

En efecto la única salida es un tratamiento político, este sistema queda confrontando con los problemas abiertos de la sociedad y la resolución mediante la decisión vinculante, esta vinculación no se relaciona con el sistema político en sí, sino con el sistema social, de esta manera el sistema político va reduciendo la magnitud de la problemática desde su mismo entorno asumiendo un carácter del sistema abarcador (Hernández, 2020). La problemática a la que se refiere la teoría de los sistemas puede acompasarse a la situación actual de la acción de tutela respecto del derecho a la salud, se trata de una complejidad social que ha requerido la intervención de varias instituciones pertenecientes a las distintas ramas del poder público, sobrepasando la posibilidad de presentar estrategias de solución desde lo individual y colectivo, atravesando las delgadas líneas de la intervención estatal a través del sistema político que permea de manera inherente las opciones de tratamiento, reducción o conversión del problema.

En este orden de ideas es válido mencionar que un sistema político se sostiene cuando logra la exigibilidad de los roles y contextos, estableciendo un engranaje entre ellos al punto en que se tenga un carácter vinculante para otros roles. Respecto de las indeterminaciones de la decisión vinculante se sustituyen las teorías tradicionales del poder y el consenso, las cuales buscan no solo filtrar y excluir posibilidades, sino que además busca solucionar problemas. El mecanismo para lograr el anterior argumento es centralizar la competencia de decidir en

determinados roles, los cuales, a pesar de su distancia, pueden imponer una pretensión de decidir de manera vinculante para el grueso de la sociedad, reconociendo que ya no sería viable una solución mediante una acción individual (Hernández, 2020). De esta manera la individualidad pasa a un segundo plano dando prioridad a la colectividad social; es así como el sistema puede contribuir de manera masiva a que los problemas reiterativos en el campo de la salud se puedan tipificar y al mismo tiempo dar alternativas de solución.

Bajo la teoría de los sistemas es válido afirmar que las problemáticas generadas por el sistema de salud son el resultado de tribulaciones subyacentes a una inadecuada estructuración de los roles y contextos, pues no se ha logrado un engranaje suficiente que le permita subsistir de manera autónoma, por el contrario se presenta una multiplicidad de funciones por parte de los organismos sin que en la realidad resulten efectivos, esto conlleva a una necesidad burocrática en el sistema político lo cual no justifica que el servicio público no logre los objetivos misionales trazados, en efecto, la regulación de la tutela en materia de salud exige la participación del ejecutivo para destinar los recursos necesarios que permitan la prevención y atención de los usuarios, entendiéndose que este recurso es más ejecutivo que legislativo y la rama judicial a través de los jueces de tutela son quienes tramitan el proceso en caso que el procedimiento ordinario en vía administrativa falle, la rama legislativa quien expide el marco jurídico y normativo necesario para regular lo concerniente a la parte dogmática y orgánica para la garantía del derecho a la salud, evidentemente confluyen los distintos intereses desde la política para transformarlos en los presupuestos teleológicos de la satisfacción de una necesidad social.

Las necesidades del sistema a menudo se ven permeadas por cada solución y problema, los cuales presentan efectos y repercusiones disfuncionales que crean más necesidades del sistema, esto porque la rama judicial ordena gasto, el sistema de aseguramiento pasa a cubrirlo, en esa línea el sistema de salud sigue con su funcionamiento ordinario de atender

según criterios de priorización y esto conlleva a que otros pacientes o usuarios quedan en espera y el proceso se vuelve un círculo vicioso en donde otra tutela cubre lo anterior y la lista en espera de todos aquellos que quedan en el trámite ordinario sigue creciendo cada vez más; por tanto no podría encontrarse viabilidad en la permisión del crecimiento sin límite de un sistema parcial funcional, en donde las atribuciones se ven mermadas por el desequilibrio óptimo de su distribución, en ese sentido los rendimientos funcionales en el sistema deben proponerse como problemas y no como premisas. La función política tiene una doble referencia del sistema, transitando entre la sociedad y la política, la determinación de decisiones vinculantes ayuda a asegurar la persistencia del sistema político en un determinado orden social (Luhmann, 2014). Desde allí se contempla entonces que la protección del derecho a la salud está organizada en un sistema político burocrático e interdependiente, no desde la operatividad y engranaje funcional, por el contrario, por una distribución y sobrecarga funcional que le impide al sistema cumplir de manera óptima y efectiva los pilares de la prestación de un buen servicio. De esta forma se expone una misionalidad predispuesta a los aspectos anacrónicos del sistema político que no responden con grados de suficiencia y cumplimiento, las demandas de la sociedad son claras: la prestación de un buen servicio, empero, la reorganización del Estado y distribución funcional exige el reconocimiento de la maleabilidad del poder político para ajustarse a los requerimientos actuales, reconociendo lo cambiante que puede llegar a ser la sociedad.

La vinculación estrecha del concepto de lo político con el del Estado, establece una conexión con los contenidos relativos a la premisa de la ciencia política y sociológica, esta última entendida como sistema social que se ocupa de la sociedad en tanto tipo especial de sistema social. Por su parte la política en referencia a la organización, lanzamiento, implementación o bloqueo de puntos de vista o intenciones refiere en absoluto al modo de una imagen, buscando procesos de reducción de la complejidad social, la sociología política se

orienta al caso modélico en el que se ha logrado la diferenciación dinámica y autonomización de un sistema político específico (Luhmann, 2014).

La acción de tutela es por excelencia un mecanismo de protección de derechos fundamentales, precisamente sus características legales permiten que los colombianos encuentren un trámite expedito y relativamente de fácil acceso en el cual se logre discutir en una instancia judicial la existencia de presuntas vulneraciones a las garantías constitucionales catalogadas como fundamentales, no obstante, a través del derecho viviente se han presentado algunas vicisitudes respecto de su alcance, autores como Mauricio Rubio aseguran que la acción de tutela, a pesar de su popularidad, es burda, desorganizada, poco predecible, a veces desconcertante y está teniendo efectos indeseables sobre el entorno jurídico. En buena parte porque sigue hundida en la informalidad; es una especie de San Victorino de la justicia. Lo más dramático es que así se la promovió, como un instrumento informal (Rubio, 2011). Este planteamiento permite comprender no solo de la formación jurídica, sino política y social, que las funciones de los servidores públicos, para este caso Personería Municipal, debe concentrar sus esfuerzos y perspectivas en procedimientos puntuales, concretos y eficientes cuando se presenta la vulneración del derecho fundamental a la salud y es por supuesto, la acción de tutela la que debe abanderar dicha protección, bajo la premisa de su efectividad ante un sistema que así lo promueve.

Pensar en las implicaciones de los fallos de tutela exige detenerse en el cumplimiento de un sin número de órdenes judiciales que de una u otra manera ponen en evidencia el nivel de eficacia y la ejecutoriedad de este mecanismo, las consecuencias fiscales, sociales, económicas y de desarrollo sostenible deben ser analizadas desde una óptica objetiva, trayendo a colación sus características propias y los alcances en cada una de las materias, que para el caso se centralizan en el derecho a la salud.

El progresismo de la acción de tutela en el tema de la salud, ha permitido que de manera

paulatina las prestaciones a cargo del sistema vayan en aumento, por supuesto que existen unos requisitos para cada servicio, como en el caso del transporte intermunicipal, la exoneración de copagos o cuotas moderadoras, la entrega de pañales, la prestación del cuidador o la enfermera domiciliaria, de allí han surgido calificaciones a los pacientes como “usuarios de alto costo”, es decir, personas que a través de la tutela han logrado la prestación de ciertos servicios que para la EPS y para los recursos públicos en general son de gran impacto a nivel financiero, puesto que finalmente termina siendo cuenta de cobro para ADRES y el antiguo FOSYGA.

Este comportamiento jurídico de la acción de tutela permite realizar algunos análisis sujetos a verificación los cuales en ningún momento podrían ser categóricos, por el contrario buscan aportar a la academia, en este orden de ideas se presentan dos teorías la primera asegura que la tutela es un trámite efectivo que ha presentado avances de manera constante en el derecho contemporáneo para ajustarse a las situaciones particulares de los usuarios permitiendo la apertura a escenarios garantistas y proveedores de los servicios del sistema de salud que requiere cada paciente para garantizar la dignidad humana, de otra parte la segunda teoría señala que la tutela ha caído en un relativismo jurídico en el cual los funcionarios judiciales no cuentan con unos parámetros claros y preestablecidos para emitir los fallos, permitiendo la liberalidad a la hora de otorgar las prestaciones de los usuarios del sistema de salud inclusive valiéndose de la inestabilidad de la jurisprudencia constitucional.

De esta manera, con el cambio de paradigma en el nuevo ordenamiento jurídico constitucional, y la implementación de la AT como mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales, las Altas Cortes no podían quedarse estáticas en sus decisiones, fijando nueva línea jurisprudencial, y en este caso particular, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional respecto a varios aspectos importantes de la AT tal y como son objeto de protección, procedencia, sujetos (activo y pasivo) y del procedimiento como tal,

“todo bajo el marco del precedente jurisprudencial el cual no solamente es cambiante con relación al cambio social y las necesidades del Estado sino además obligatorio para los jueces a la hora de fallar una AT”. (Hurtado, 2017)

Otra de las características que presenta la Acción de Tutela según la perspectiva de los constituyentes en la Asamblea de 1991, “es la individualización de la protección especial que tienen algunos derechos establecidos en la Constitución, como lo son los Derechos de Primera Generación o Derechos Fundamentales” (Botero, 2017), no obstante, resulta pertinente mencionar que la acción es paralela a otros mecanismos que buscan proteger otros derechos importantes pero no con la relevancia fundamental que poseen los de primera generación como lo son los relacionados con el patrimonio público, la seguridad, la salubridad pública, espacio público, el medio ambiente, entre otros derechos que pretenden la defensa de intereses colectivos y no fundamentales e individuales.

Con respecto al debate entre derecho individual vs derecho colectivo en el sistema de salud, se reflexiona sobre esta distinción para recordar la denominada sostenibilidad del sistema, existen aspectos muy relevantes que no se están teniendo en cuenta ni en el sistema actual ni en la reforma a la salud que se viene adelantando con el Estado; en otras palabras, el vacío es enorme y básicamente el parágrafo de las exclusiones en la ley estatutaria de salud (Art.15) es lo único que se presenta como medio de protección a la sostenibilidad. Rodríguez, L. (2023).

“Para estos últimos derechos existen acciones o mecanismos de protección alternos como la Acción Popular o la Acción de Grupo” (Botero, 2006)

Volviendo a las críticas sobre la teoría interpretativista, el juez se convierte en creador del derecho, asumiendo un papel más allá de la ley o de la validez formal, aspirando a la búsqueda de una justicia material alejándose de una justicia formal, para lograrlo se utiliza la interpretación de los principios constitucionales y el derecho natural, colocando en entredicho el cumplimiento de la orden judicial acudiendo al oximorón de señalar que los "fallos de los jueces

se cumplen porque así lo dice la ley", reconociendo que muchas de las decisiones no son tan "racionales en realidad" (Rodríguez, 2020).

En su intento por regular un instrumento jurídico medular como la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha intentado establecer "requisitos" para la prestación de ciertos servicios, más allá de su competencia para hacerlo, se traen a colación algunos, por ejemplo, para la prestación del transporte a cargo de las entidades de salud se requiere que el paciente o sus familiares cercanos no tengan los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado y que la ausencia de este medio de transporte ponga en riesgo la dignidad, la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario (Sentencia T 277, 2022).

Por esta misma línea, la Corte Constitucional estableció los requisitos para la prestación del cuidador como servicio excepcional a cargo del sistema de salud, en primer lugar debe existir certeza médica, la ayuda del cuidador no pueda ser prestada por los familiares del paciente por imposibilidad material para hacerlo ya sea porque no se cuentan con los medios económicos, por la afectación al mínimo vital, por la imposibilidad del entrenamiento a los parientes encargados del paciente o por la falta de aptitud de la familia por enfermedad o producto de la edad (Sentencia T 260, 2020).

Aunado a lo anterior, se encuentra la concepción de la defensa de los Derechos Humanos por vía de tutela, frente al tema, los derechos humanos, desde el punto de vista jurídico, son situaciones jurídicas de poder que son consustanciales a la naturaleza humana o a la calidad de ser humano, en definitiva, a la calidad de hombre y que tienen todos los hombres por igual; pero en cuyo régimen y en su declaración, por supuesto, el principio de la alteridad tiene que estar siempre presente. Es el caso, por ejemplo, del "derecho a la salud", que se consagra como "un derecho social fundamental obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida" (art. 83). Lo cierto es que es imposible que alguien garantice la salud de nadie y que constitucionalmente se puede consagrar el "derecho a la salud". Ello

equivaldría, como se dijo, a consagrar en la Constitución el derecho a no enfermarse, lo cual es imposible pues nadie puede garantizar a otra persona que no se va a enfermar. (Brewer et al, 2005).

Como puede colegirse el derecho a la salud como derecho humano es defendible a través de la acción de tutela, lo interesante es evaluar cómo su conexidad con el derecho a la vida ha generado una progresividad en su protección y garantía en el cual el Estado ha encontrado limitantes desde la separación de poderes pues el aparato judicial expide fallos que el ejecutivo debe cumplir, en ese trayecto pueden interponerse barreras que la misma oficialidad ha creado ya sea por burocracia o impedimentos legales e institucionales, tema que son superados por todo el esfuerzo y el acompañamiento que se logra hacer desde la personería municipal a todos aquellos usuarios que asisten diariamente en busca de apoyo a sus problemáticas especialmente temas de salud. El núcleo esencial de este derecho se fundamenta en que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social (Brewer et al, 2005).

Ahora bien, tratándose del alcance de la acción de tutela, es válido reconocer que a través de su utilización se ha ampliado la reglamentación referente a los servicios prestados por las entidades de salud, prueba de ello es la ampliación del listado de medicamentos incluidos en el plan de beneficios, la regulación de las cuotas moderadoras, la creación de rutas de atención desde el enfoque diferencial, la contratación de personal calificado en la atención domiciliaria de los pacientes que lo requieren, estos son resultados que se han presentado a través del tiempo y a raíz del cúmulo de tutelas presentadas por los usuarios.

Habiendo expuesto el progresismo de la acción de tutela en los temas de salud, cobra especial relevancia la fuerza normativa de la Constitución y la de cada uno de los preceptos relacionados con los derechos de prestación, probablemente esto ha llevado a la Corte

Constitucional colombiana a reconocer un cierto carácter fundamental de derechos de prestación consagrados cuando del propio texto constitucional se encuentren excluidos del tradicional listado de derechos de libertad como fórmula de garantía de unos mínimos existenciales exigibles frente al Estado y necesarios para la real eficacia de los derechos fundamentales dentro del marco del estado social de derecho». ¿O puede afirmarse que, si bien la Constitución consagró los derechos a la seguridad social y a la salud en la gama de derechos económicos, sociales y culturales, el Estado no está en la posibilidad de garantizarlos? ¿Sus principios de universalidad, eficiencia y solidaridad quedan entonces sometidos a que sean garantizados vía tutela? Interrogantes como ¿Es a través de la normatividad que se están generando las barreras de acceso a los servicios de salud para los ciudadanos? ¿Debe instaurarse la acción de tutela para que las EPS o ARS puedan repetir ante el Fosyga? ¿Es éste un mecanismo adecuado de acceso? ¿Y a la vez no se constituye también en barrera de acceso a los servicios de salud para el usuario? (Velez, 2005).

Cuestionamientos como los anteriores hacen replantear la subsidiariedad de la tutela, pues como se ha evidenciado pareciese que la acción de tutela en temas de salud se implantó como un requisito necesario para lograr la prestación de los servicios convirtiéndose en un procedimiento alternativo y no subsidiario, evidenciando la debilidad institucional para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de prevención, tratamiento y rehabilitación, dejando en manos de los jueces la exigencia y coerción para lograr la protección de un derecho de carácter prestacional.

Por su parte, el sistema de derecho funciona de forma autorreferenciada, esto quiere decir que, cualquier decisión que se tome o se lleve a cabo en determinado proceso, está íntimamente ligada a otras operaciones propias del mismo sistema, en sí, todo derecho debe ser asumido como parte del mismo sistema de derecho y cada situación que se presente debe ser abordada y solucionada bajo los principios que tiene establecidos el mismo sistema; y lo

que no puede solucionarse bajo el esquema de control conforme al derecho, entonces no pertenece al sistema jurídico, sino a su entorno social ya sea externo o interno (Luhmann, 2014). Este principio del sistema facilita la solución a las problemáticas subyacentes del mismo sistema que como bien se dice, todo lo que sea problema del derecho debe solucionarse con los fundamentos del mismo derecho.

- **Marco Conceptual**

Para el desarrollo de la presente investigación es necesario realizar una revisión de los parámetros más relevantes que rodean la temática, no solo con el objetivo de brindar las bases teóricas sino de la delimitación de los conceptos fundamentales que demarcarán la hermenéutica jurídica en la identificación de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la salud.

Precisamente es necesario iniciar por las implicaciones del derecho a la salud, el cual fue previsto en la Constitución Política de Colombia de 1991 equiparándolo al derecho a la seguridad social, no obstante, estas garantías fueron incluidas en el título II, capítulo 2, designando los “Derechos económicos, sociales y culturales”, esta clasificación se traduce en la obligación del Estado de garantizarlos bajo las condiciones de servicios públicos, en consecuencia la prestación debe cumplir con los principios de efectividad, permanencia y sostenibilidad.

La salud como derecho, ha atravesado una transición interesante para definir su categoría, como se evidencia con antelación, existe un reconocimiento positivo en la Constitución, sin embargo, si se acudiera a la literalidad de la estructura constitucional de su parte dogmática y orgánica, la acción de tutela no sería el mecanismo estructural para la defensa del derecho a la salud, fue su conexidad con el derecho a la vida lo que inicialmente le

permitió a la jurisprudencia reconocer su importancia y la facultad de protección progresiva e integral desde una hermenéutica teleológica.

Los avances jurisprudenciales fueron dando grandes pasos en la organización y reconocimiento legal del derecho a la salud, razón por la cual se expide la ley 1751 de 2015, norma que se erige como uno de los antecedentes más relevantes que logró erigir el carácter fundamental de esta garantía, otorgándole una autonomía desde el entorno individual y colectivo, a su vez, intentando enlistar unas obligaciones generales y prestacionales por parte del Estado, regulación ambiciosa que le permitió a la sociedad conocer la responsabilidad oficial para la garantía, el respeto y la protección del derecho fundamental a la salud.

De estos soportes, emerge un cuestionamiento válido, basado en cómo el derecho a la salud pasó de reconocerse como un derecho social, a tener una categoría fundamental, defendible a través de un mecanismo de Derechos Humanos como la acción de tutela, la progresividad y el reconocimiento paulatino de la Corte Constitucional jugó un papel preponderante, pues a través de la jurisprudencia se inicia la construcción de un sistema jurídico garante, lineal, consecuente y respetuoso de los derechos de los usuarios del servicio de salud, todo lo anterior bajo una responsabilidad estatal de la prestación integral del servicio.

La acción de tutela frente al derecho a la salud se ha convertido en un instrumento con dos finalidades, en primera medida es un mecanismo de protección de derechos fundamentales, cuando se produce una afectación por parte del sistema de salud, en segundo lugar, se erige como un proceso alterno que utilizan los usuarios para acceder a aquellos servicios de salud que las entidades se niegan a prestar debido a los costos, deficiencia administrativa o incapacidad prestacional.

En ese orden de ideas se puede asegurar que el concepto de salud es un servicio público del cual emanan derechos de carácter prestacional y del cual nacen otros derechos

fundamentales La acción de tutela: ¿un mecanismo de protección del derecho a la salud y un proceso alternativo para acceder a servicios de salud?, (Vélez et al, 2005) del mismo modo a través de la progresividad el requisito de conexidad quedó en el pasado, otorgando la categoría hoy por hoy de fundamental y de contera defendible a través de la acción de tutela, teoría afincada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y respaldada por el ordenamiento jurídico en el año 2015.

El objetivo de la acción de tutela en el municipio de Pasca busca precisamente garantizar la prestación de los servicios del plan de beneficios, sin embargo, las particularidades del territorio agravan de cierta manera la materialización del cumplimiento de las órdenes judiciales, en esta entidad territorial los habitantes deben desplazarse hasta por dos horas en vehículos para encontrar el centro médico de primer nivel o como se denominan en lo local: el centro de salud, allí se prestan servicios básicos de vacunación, consultas por medicina general y la toma de muestras de algunos laboratorios, para los demás servicios los usuarios deben desplazarse hasta el municipio de Fusagasugá, Bogotá, Mosquera, Girardot o Chía, es decir adicional a las dos horas iniciales deben desplazarse entre tres y cuatro más para recibir los servicios inescindibles para su tratamiento. De esta realidad local surge el cuestionamiento de lo previsto en el artículo 156 de la ley 100 de 1993 el cual prevé la integralidad del plan de protección de la salud de manera preventiva, quirúrgica y de los medicamentos esenciales. Adicionalmente la fórmula aplica de manera inversa, pues en el evento de las atenciones domiciliarias se interponen obstáculos por parte de las entidades de salud debido a las condiciones de ingreso a las viviendas caracterizadas por la ruralidad del municipio de Pasca.

- **Marco socio demográfico del caso**

Precisamente tratando las vicisitudes del derecho a la salud en el municipio de Pasca, es válido adentrarse en las características propias de la entidad territorial objeto de estudio, con el propósito de contextualizar la temática de forma integral.

“El municipio de Pasca fue fundado el 15 de julio de 1537 y se encuentra ubicado en el Departamento de Cundinamarca en la provincia de Sumapaz. Pasca es un municipio que se encuentra ubicado en la cordillera oriental de Colombia en el departamento de Cundinamarca, dentro de la provincia del Sumapaz, la ubicación geográfica de su cabecera municipal está en la latitud 4° 18' 31,3" Norte y longitud 74° 18' 12" Oeste, a una altitud de 2180 m.s.n.m y una temperatura promedio de 15.4°C (Geoterra, 2015, p. 16). Este municipio pertenece a la clasificación de sexta categoría de conformidad con lo previsto en la ley 617 de 2000, está bañado por dos afluentes principales, el río Bosque y el río Corrales que a su vez conforman el río Cuja, sus especiales características lo convierten en un territorio con bastantes fuentes hídricas, inclusive albergando una importante área del páramo del Sumapaz.

El municipio cuenta con una extensión total de 269,82 km², 0,27 Km² corresponde al área urbana y 263.97 Km² al área rural; limita por el norte con los municipios de Bogotá D.C, Soacha, Fusagasugá y Sibaté; al oriente con la zona rural de Bogotá D.C, al occidente con el Municipio de Fusagasugá y al sur con el Municipio de Arbeláez (Geoterra, 2015, p. 16). Esta extensión superficial se consolida a través de 28 veredas, en las cuales prevalecen las actividades de la agricultura, ganadería, porcicultura y piscicultura, las dinámicas familiares giran alrededor de la producción de alimentos, al punto de denominarse “La despensa agrícola del Sumapaz”.

En lo relacionado con el desarrollo social, es conveniente referenciar que en los últimos años se han realizado obras de gran impacto, verbi gratia, el Centro de Desarrollo Infantil, la Casa de la Cultura, el Centro de Integración Ciudadana, la Cancha Sintética y el mejoramiento de vías a través de placa huellas. Del mismo modo el municipio cuenta con entidades como la Personería Municipal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Agricultura y la Comisaría de Familia, dependencias que tienen una estrecha relación con la protección de derechos desde el punto de vista del enfoque diferencial.

La división política de la zona urbana está conformada por siete (07) barrios y la zona rural por 28 veredas. Como se mencionó anteriormente se requiere para fortalecer el sector agropecuario, el mantenimiento de vías rurales, la implementación de sistemas de riego y equipamientos destinados al acopio de productos alimenticios.

En materia hidrológica cuenta con 7 ríos, 48 quebradas y 7 lagunas, fuentes hídricas que en total ocupan 1.583,27 Ha, del territorio. No cuenta con estudios detallados de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, sin embargo, en el EOT se definieron tres (03) zonas en amenaza alta, una en la zona urbana que corresponde al barrio Simón Bolívar el cual fue reubicado y las otras dos (02) en zona rural, específicamente en las veredas Santa Teresita y San Pablo.

En lo ambiental es necesario mencionar que, debido a la riqueza hídrica del municipio, existen varias asociaciones de distritos de riego a través de las cuales se garantiza la utilización del agua para los cultivos y seis acueductos que prestan el servicio para el consumo humano, así mismo existe un área importante que pertenece al páramo del Sumapaz, el cual alberga una de las riquezas ambientales más importantes de Suramérica.

La economía del municipio se fundamenta en la producción de alimentos, su clima diverso permite cultivar papa, yuca, alverja, maíz, gulupa, calabaza, mora, criolla, granadilla, sábila, tomate de árbol e inclusive café. La fuente principal de trabajo se centra en labores de siembra, cosecha, riego y mantenimiento de los cultivos, las cosechas en su gran mayoría son llevadas a la Central de Corabastos, la cual provee los principales mercados del Distrito y de la región del Sumapaz.

Como se mencionó anteriormente, el sector urbano del municipio se encuentra ubicado en medio de dos ríos, lo cual ha ocasionado innumerables problemáticas ambientales, principalmente la contaminación por la disposición de las aguas negras de manera directa y la ausencia de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales que de alguna manera le brinde

una disposición adecuada. Frente a este tema se ha intentado realizar acciones para mejorar el saneamiento básico, fue así como desde el año 2019 se realizó la contratación para la construcción y optimización del Plan Maestro de Alcantarillado, obra que ha traído grandes impactos en la movilidad y condiciones sociales de los habitantes, lamentablemente la contratación no incluyó la rehabilitación vial por lo cual los mandatarios de turno deben realizar la gestión correspondiente.

Otro de los aspectos que se deben señalar, es lo relacionado con la disposición de los residuos sólidos, la oficina de Servicios Públicos realiza la recolección dos veces por semana, la ruta incluye al sector urbano y tres de la veredas más cercanas, existe solo un vehículo utilizado para la recolección de basura, de otra parte se realiza la clasificación en la fuente en un punto de acopio ubicado en el sector urbano, allí las personas que realizan reciclaje disponen de estos elementos y los residuos orgánicos son trasladados a la granja municipal para generar compostaje. No obstante, el municipio no cuenta con un lugar para la disposición final, razón por la cual deben ser transportados al municipio de Fusagasugá, donde son conducidos al parque ecológico Praderas del Magdalena en el Municipio de Girardot.

De conformidad con lo anterior, se evidencia la falta de la prestación del servicio de aseo en el sector rural, hecho que ocasiona la inadecuada disposición de los desechos, los cuales terminan a la intemperie afectando las fuentes hídricas o los suelos, en algunas ocasiones los habitantes recurren a la quema de estos elementos, por su parte las pilas, baterías, bombillas o botellas de insumos químicos utilizados para los cultivos tampoco reciben un tratamiento óptimo.

Como se mencionó anteriormente la actividad principal del municipio es la agricultura, para desarrollarla los campesinos utilizan químicos para controlar las plagas y fertilizar los cultivos, en este aspecto se evidencia un uso excesivo de los mismos, así como la disposición

errónea de los envases, aunado a ello la intervención de zonas montañosas para la ampliación de instalaciones o materiales necesarios para cierto tipo de producciones.

El municipio de Pasca tiene dentro de su jurisdicción 1.498 hectáreas aproximadamente de Parque Nacional Natural de Sumapaz, siendo el segundo municipio con mayor extensión de este parque, el cual tiene una declaratoria a nivel nacional como zona protegida con valor excepcional para el patrimonio natural nacional (Geoterra, 2015, p. 134). A pesar de tener esta área protegida, las zonas agrícolas se han ido expandiendo, ya que muchos de los habitantes que residen en las zonas fronterizas ejercen actividades de cultivo de papa y ganadería, invadiendo parte de la jurisdicción del parque y causando deforestación. Para acelerar este proceso de invasión la población cultiva en zonas de ladera, generando riesgos de deslizamiento.

El páramo de Sumapaz cumple funciones importantes por ser un ecosistema que tiene la capacidad de captar, almacenar y regular los flujos hídricos superficiales y subterráneos. También contribuye con una gran cantidad de nacimientos de agua fundamentales para la economía del país, el consumo humano, el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial, y la generación hidroeléctrica (Minambiente, 2002). Este importante tema trae consigo la falta de concientización por parte de los habitantes y turistas respecto del cuidado del ambiente, así como la conservación y protección de este significativo territorio de páramo, sumado a ello la falta de presencia institucional coadyuva a esta problemática generando una ausencia de control estatal para sancionar o si quiera preservar estas zonas protegidas, situación que a largo plazo puede tornarse irreversible.

De esta forma, cobra especial relevancia la función principal del Personero Municipal frente a la defensa, promoción y divulgación de los Derechos Humanos y en particular de la protección del derecho a la salud, así se afirmó en el estatuto del Personero Municipal en el cual se señaló que:

Las Personerías municipales cumplen un papel fundamental en la protección de los derechos humanos y la guarda de los principios del Estado social de derecho, así como para la vigencia de la moralidad administrativa y la defensa de los intereses de las comunidades locales. Es por ello que la Procuraduría General de la Nación las considera pieza fundamental del engranaje del ejercicio del Ministerio Público, no solo porque así lo ordena la Constitución al definir las como sus agentes en todos y cada uno de los municipios, sino porque así lo amerita la larga tradición de servicio a las comunidades de las Personerías municipales (Manrique, 2012, p.19). En la Personería Municipal se reciben la mayoría de las quejas y solicitudes relacionadas con el derecho a la salud, es tan así que desde esta misma oficina se solicitan las citas, se envían correos con las imágenes escaneadas de las órdenes médicas para las autorizaciones correspondientes, se proyectan los derechos de petición solicitando los servicios que no están incluidos en el plan de beneficios y en los casos que lo ameritan se interpone la acción de tutela, bajo este argumento, esta entidad cuenta con los registros de todos los usuarios que acuden en búsqueda de una solución concreta, razón suficiente para fijar la mirada en los diferentes archivos que facilitan la información necesaria para el presente estudio.

La labor del Personero en temas de salud, sobrecarga la capacidad institucional de la entidad, pues la nómina solo está conformada por una secretaria y el titular del despacho, lo cual afecta de una u otra forma la atención de los usuarios, no obstante, el esfuerzo adicional debe realizarse para evitar que las personas que viven a más de dos horas de su lugar de vivienda, deban desplazarse en varias ocasiones para entregar los documentos, la redacción de la tutela, la firma y radicación del escrito, es por eso, que con un esfuerzo adicional se logra realizar todo el mismo día, lo cual implica de manera consecencial la acumulación de funciones por parte de este despacho, debido a la inoperancia del sistema de salud.

Las acciones de tutela proyectadas desde la Personería Municipal cuentan con un acompañamiento permanente, en el cual se verifica la expedición del fallo a los diez días

hábiles, se proyectan los memoriales a nombre de los usuarios que solicite el juzgado y se impugna la decisión en el evento en que el fallo no sea favorable, para el municipio de Pasca existe el Juzgado Promiscuo Municipal despacho judicial que tramita la mayoría de las tutelas siempre que el accionado sea de su competencia, es decir entidades del sector privado y públicas del nivel departamental y municipal. En el evento de los incumplimientos de un fallo favorable, la Personería realiza la asesoría para el trámite de los incidentes de desacato, razón por la cual el seguimiento es integral.

La acción de tutela a nivel local es el mecanismo más efectivo para la protección del derecho a la salud, a través de este trámite se logra de forma oportuna la entrega de los diferentes insumos, medicamentos, procedimientos quirúrgicos, quimio terapias, atenciones domiciliarias, exoneración de copagos, portabilidades, afiliaciones y traslados. Lamentablemente el sistema de salud no hace énfasis en la prevención, pues las jornadas que brindan las entidades de salud del municipio son escasas y no llegan a toda la ruralidad del municipio. En la administración pública no existe la Secretaría de Salud, sus funciones son ejercidas por la Secretaría de Desarrollo Social, entidad que no cuenta con la capacidad institucional para atender todos los casos que se presentan, a través del Plan de Intervenciones Colectivas PIC se realiza la verificación de vacunación de la primera infancia y el acompañamiento tanto a las mujeres en estado de embarazo como a las lactantes, no obstante, su función se limita a remitir los casos que presentan alguna problemática a la Comisaría de Familia y a la Personería para lo de su competencia. El puesto de salud intenta cumplir con las funciones de atención básica en salud, empero su régimen presupuestal, financiero, administrativo y organizacional depende en su totalidad del Hospital San Rafael de Fusagasugá, lo que ocasiona que los procedimientos sean paquidérmicos y generen el desplazamiento inevitable a este municipio, interponiendo barreras administrativas para las personas que no cuentan con los recursos para el pago de los transportes.

Existen trámites alternos a la tutela como el derecho de petición o las quejas ante la Superintendencia de Salud, lo cual no tiene una eficacia esperada, pues lamentablemente para el primero la entidad cuenta con quince días hábiles para responder y para el segundo la lejanía con el Distrito Capital en muchas ocasiones genera el archivo del trámite o la ausencia de la presencia estatal para ejercer el cumplimiento en las entidades de salud municipales.

Como se puede reflexionar de la información precitada, el papel de la acción de tutela es trascendental para la concreción del derecho a la salud, para el municipio de Pasca este mecanismo se convirtió en la principal herramienta de la Personería Municipal para proteger este derecho, tanto sus usuarios como el Personero encuentran en esta acción una herramienta de uso constante para evitar el deterioro de la salud de los pasqueños o en los casos más trágicos, la muerte.

Metodología.

Para lograr los objetivos planteados en la presente investigación se debe realizar un estudio de tipo cualitativo, de esta forma a través del enfoque descriptivo y gracias al trabajo desarrollado durante 6 años y medio como personero municipal de Pasca (2016-2022), pues el esfuerzo que se ha hecho en la defensa por el derecho fundamental a la salud es muy significativo, partiendo de las condiciones de vida de las personas especialmente en la zona rural la cual conforma la gran parte no solo de la demografía del municipio sino de la geografía, entendiendo que son 28 veredas las que conforman a Pasca y gran parte de ellas están a una distancia de dos horas y media al casco urbano, lo que permite proyectar que son comunidades muy rezagadas del servicio de salud y sumado a ello sus condiciones económicas son de muy bajos recursos, comprendiendo que el solo hecho de asistir a un centro médico le implica un alto costo en su desplazamiento, de allí que la personería se ha encargado de apoyar a estas personas, gestionando citas médicas, validación de órdenes médicas, autorizaciones hasta la reclamación de medicamentos y por supuesto todo lo relacionado con la formulación, radicación y seguimiento a las tutelas impuestas por la vulneración a este derecho fundamental. Para lograr estos propósitos, es necesario mencionar que los usuarios que asistían a la Personería debían asumir los costos del desplazamiento, los cuales podrían variar de acuerdo a la distancia de las veredas, en algunas ocasiones debían caminar hasta el pueblo o madrugar para pedirle el favor a las rutas de la leche que los transportara, razón por la cual en muchas ocasiones enviaban los documentos vía WhatsApp para adelantar la redacción de las acciones de tutela, esto optimizaba el tiempo de los usuarios quienes destinaban un día específico para realizar otras diligencias como la compra de sus alimentos en el sector urbano, buscando justificar la excepcionalidad del traslado.

Para tener un contexto de la situación se realizará la interpretación de datos que se presentan de forma concreta con el número de tutelas por vigencia teniendo en cuenta las

variables: el tipo de servicios solicitado, el accionante y el trámite incidental. La técnica de producción es la recopilación de datos existentes en la Personería Municipal, para ello, los mejores aliados serán los informes de rendición de cuentas, informes de gestión a la ciudadanía en general y el libro de atención al usuario, de estos documentos se puede extractar una información veraz y confiable en relación con el indicador de cada uno de los trámites, en estos archivos reposan las estadísticas de los usuarios atendidos por año, el seguimiento realizado a las acciones de tutela, los servicios que cada uno de los usuarios requirió, el número de los incidentes de desacato, el enfoque diferencial de los usuarios y el acompañamiento específico en cada uno de los casos que requirieron la redacción de escritos relacionados con el trámite tutelar.

En esta misma línea se pretendió, a través de esta investigación descriptiva lograr reconocer específicamente las necesidades primordiales de las personas por las cuales vale la pena interponer una acción de tutela, para luego tener mayor claridad en cuanto a los beneficios que deben otorgar los centros médicos, sin dejar a un lado la prioridad en este trabajo, la cual se fundó en reconocer la efectividad de la acción de tutela como mecanismo de protección de derecho (Valles, 2000). Los documentos que se pretenden analizar están organizados al interior de la Personería Municipal a través del sistema de gestión de archivo, lo cual permite obtener una información confiable representada en datos estadísticos ciertos y verificables, bajo esta misma línea la tabla de retención documental almacena el archivo de gestión, el cual debido a las vigencias analizadas se encuentran dentro de la clasificación de los últimos cinco años.

El análisis de los datos permite representar de manera cuantitativa las acciones de tutela realizadas por la Personería Municipal, aspecto de medular importancia para la presente investigación pues se pretende identificar la efectividad de este trámite como mecanismo de protección del derecho fundamental a la salud, razón suficiente para fijar la mirada en las

estadísticas de la entidad reflejando de forma numérica las solicitudes de los usuarios ante el Ministerio Público a nivel local.

Para lograr este objetivo se debe tener en cuenta la función otorgada a la Personería Municipal desde el artículo 313 superior como integrante del Ministerio Público, de la cual subyace la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la protección del interés público, de manera consecuente le corresponde a esta investigación articular los datos obrantes en los archivos de la Personería Municipal con el objetivo de verificar de forma estructurada el número de casos atendidos por la entidad obteniendo como resultado los indicadores de las acciones de tutela presentadas para proteger el derecho a la salud.

La metodología de la investigación cualitativa permitirá establecer diferentes criterios para el abordaje de este trabajo, teniendo presente la existencia de un entramado jurídico y constitucional que respalda la propuesta desde lo relevante del tema en cuanto a la defensa del derecho fundamental a la salud, extraer las cifras de las tutelas, permite la obtención de información confiable y cimentada en los anaqueles de la Personería Municipal.

Dicho esto, es de medular importancia mencionar que los datos presentados en su mayoría pertenecen al acompañamiento que realiza la Personería Municipal en los trámites de tutela, haciendo claridad que la agencia oficiosa del Personero fue utilizada en casos que cumplieran con los requisitos legales, en efecto para el año 2018 se presentaron 7 tutelas, para la vigencia 2019 se presentaron 4, para el año 2020 no se presentó ninguna y para el año 2021 se presentaron 3, en los demás casos, un número mucho mayor de tutelas, el Personero realizaba la redacción de la tutela a nombre propio del usuario o en casos en los cuales no era viable el desplazamiento por su estado de salud o discapacidad los familiares cercanos firmaban el escrito, el acompañamiento para la radicación se realizaba desde la secretaría de la misma entidad. La redacción no solo quedaba en la tutela, también en los informes que solicitara el despacho judicial y en los recursos de impugnación en los casos que lo requerían.

La coordinación entre el usuario y la Personería era fundamental, por lo cual la EPS se comunicaba con el usuario, quien de manera inmediata le comunicaba al Personero Municipal con el objetivo de redactar los memoriales necesarios que le permitieran conocer la realidad del accionante al despacho judicial.

Representar el dolor ajeno es uno de los retos más grandes que como ser humano se debe asumir, cuando se ejercen cargos relacionados con la protección de Derechos Humanos y específicamente del derecho a la salud, se percibe en palabras de Lemaitre, (2009) un nivel de empatía, de identificación, que se convierte inclusive en devastador, confrontar los hechos, necesidades o sufrimientos de otras personas, puede llegar a causar inclusive eventos traumáticos traducidos en aflicción, el reto es emprender acciones desde la filantropía para cambiar el destino de aquellas personas que necesitan un Personero capacitado, empoderado y doliente de la realidad de sus habitantes.

Partiendo de lo anterior, y reconociendo la experiencia que se logra siendo funcionario del Ministerio Público en desempeño como personero municipal, subyace un interés propio desde el campo filantrópico en trasladar los intereses y/o funciones encaminadas a la protección de derechos como órgano de control, a lograr liderar cargos públicos desde el poder ejecutivo con fines propios a la estructuración y ejecución de políticas públicas que permitan desarrollar programas de prevención para la salud desde la administración y ejecución de los recursos públicos, tomando como fundamento la experiencia en un órgano de control y transformándola en un insumo necesario para el desempeño como administrador local de la entidad territorial contexto de ocurrencia.

Mencionada esta aquilatada descripción del territorio que se pretende investigar, quedan claras las vicisitudes que se pueden presentar en materia de Derechos Humanos y especialmente en la materialización del derecho a la salud, esta razón, es una de las principales para adentrarse en el estudio de la acción de tutela como mecanismo de protección desde la

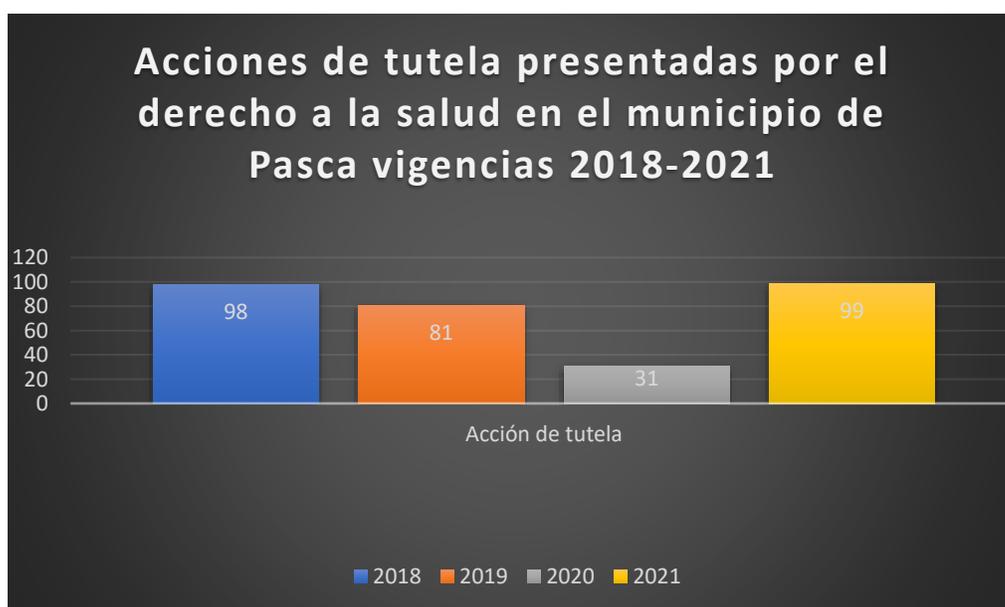
óptica del Personero Municipal, entidad que se encarga del acompañamiento de los usuarios, el seguimiento y el desempeño legal dentro del trámite.

Hallazgos

Para presentar de forma gráfica el primer objetivo se procede a la representación de las acciones de tutela presentadas desde la Personería Municipal por vigencia.

Figura 1

Número de acciones de tutela interpuestas por la personería municipal de Pasca.



Nota: Como se puede evidenciar la acción de tutela es un mecanismo de permanente utilidad por parte de la Personería Municipal, en el cuatrienio objeto de estudio se evidencia que en un municipio con las características sociales que se describieron con antelación presenta una asidua radicación de este mecanismo para la defensa del derecho a la salud. Del mismo modo en la vigencia 2020 se presenta una disminución evidente, debido a la pandemia Covid 19, las restricciones a la movilidad generadas con la emergencia sanitaria repercutieron en la suspensión de los tratamientos médicos, la ausencia de transporte para acudir a la Personería y a los centros médicos, los controles al ingreso de cada entidad territorial, la afectación de la salud pública generada a los adultos mayores y pacientes crónicos. Estos factores impidieron

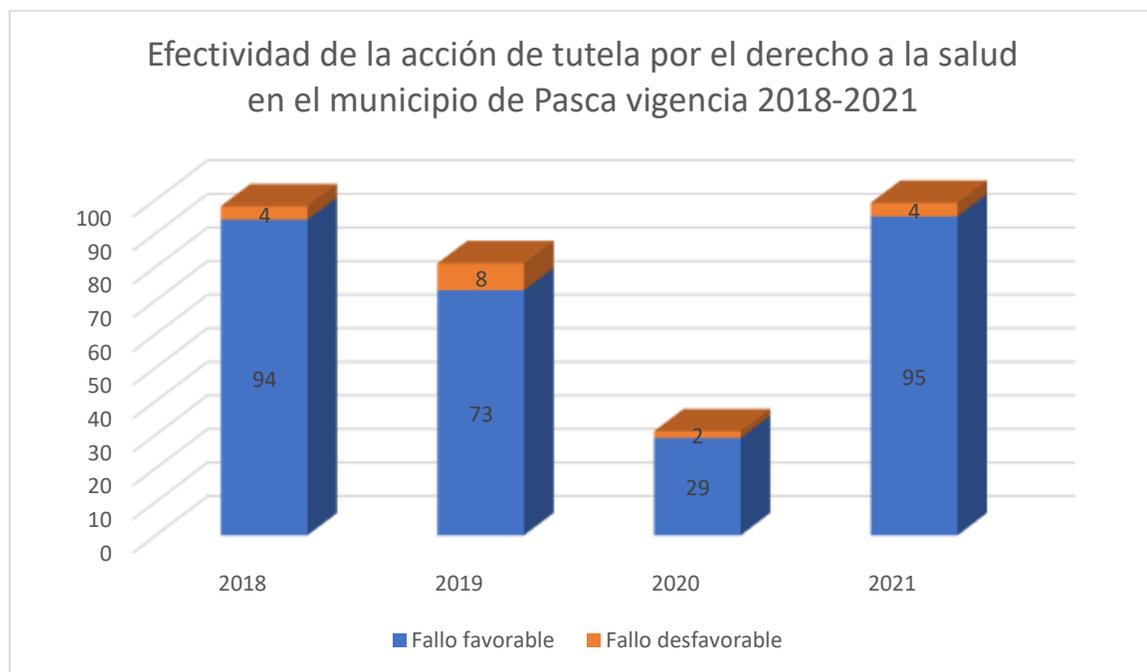
que los usuarios acudieran al Ministerio Público, generando de manera colateral la disminución de las acciones de tutela.

Desde la perspectiva como Personero Municipal, se evidenció que, en el municipio, los pacientes no tenían muchas de las prestaciones que se lograban con las acciones de tutela, es decir, los personeros anteriores no habían asesorado a los habitantes para tener, por ejemplo, el acceso a transporte intermunicipal con cargo a la EPS en casos de enfermedades catastróficas o huérfanas. Del mismo modo, uno de los impactos más relevantes fue el padecimiento de los adultos mayores que habitan el sector rural a quienes se lograba brindar una solución desde el sistema jurídico con un cambio en las condiciones de vida, específicamente por contar con prestaciones elementales como los pañales, medicamentos o enfermeras domiciliarias.

Estas prestaciones siempre eran negadas por el sistema de salud, razón por la cual se radicaban las acciones de tutela fundamentadas en la escala de Barthel y la orden médica que sustentaban la prestación del servicio, en algunos casos el incidente de desacato era algo ineludible pues debido a los costos y la falta del cumplimiento de la providencia, las accionadas se negaban a la prestación del servicio, sin embargo, una vez se lograba, los usuarios acudían a la Personería Municipal para agradecer las gestiones realizadas, la labor generaba realización personal y profesional, pues en muchas ocasiones comentaban que lo destinado para los pañales ahora les serviría para mercado o para suplir otras necesidades básicas insatisfechas, del mismo modo, que con la prestación del servicio de enfermería tanto los cuidadores como el usuario podrían realizar otras actividades que les permitieran sobrellevar esta difícil situación. No obstante, permanecía la sensación de querer ayudar más, desde otros ámbitos funcionales, tal vez desde la prevención, por ejemplo, haciendo brigadas de salud, implementado un programa de vigías del derecho a la salud a lo largo y ancho del municipio, empero la entidad no tenía ese marco operacional.

Figura 2

Número de tutelas efectivas interpuestas por la personería municipal de Pasca.



Nota: Como lo muestra la gráfica los fallos favorables de la acción de tutela representan la mayoría en cada una de las vigencias, es de mencionar que aquellos fallos desfavorables obedecen a la causal del hecho superado, pues las entidades de salud otorgaban cumplimiento a los servicios solicitados dentro del trámite de la acción, antes de la promulgación del fallo, razón por la cual el trámite se declaraba en ese sentido. De allí que en el año 2018 de un total de 98 acciones de tutelas, 94 de ellas prosperaron a favor del usuario y 4 no lograron tener éxito; por su parte en el año 2019 se interpusieron 81 tutelas en donde 78 presentaron fallo a favor del accionante y tan solo 3 fueron denegadas; para el año 2020 la cantidad de acciones de tutelas se redujo significativamente debido a la Pandemia y por eso solo se presentó desde la personería 31 acciones de tutelas de las cuales 29 prosperaron y 2 fueron rechazadas; para el año 2021 gracias a la reactivación social, se logra interponer 99 acciones de tutelas de las cuales 95 fueron aceptadas y 4 rechazadas. Es de mencionar que en todos los fallos

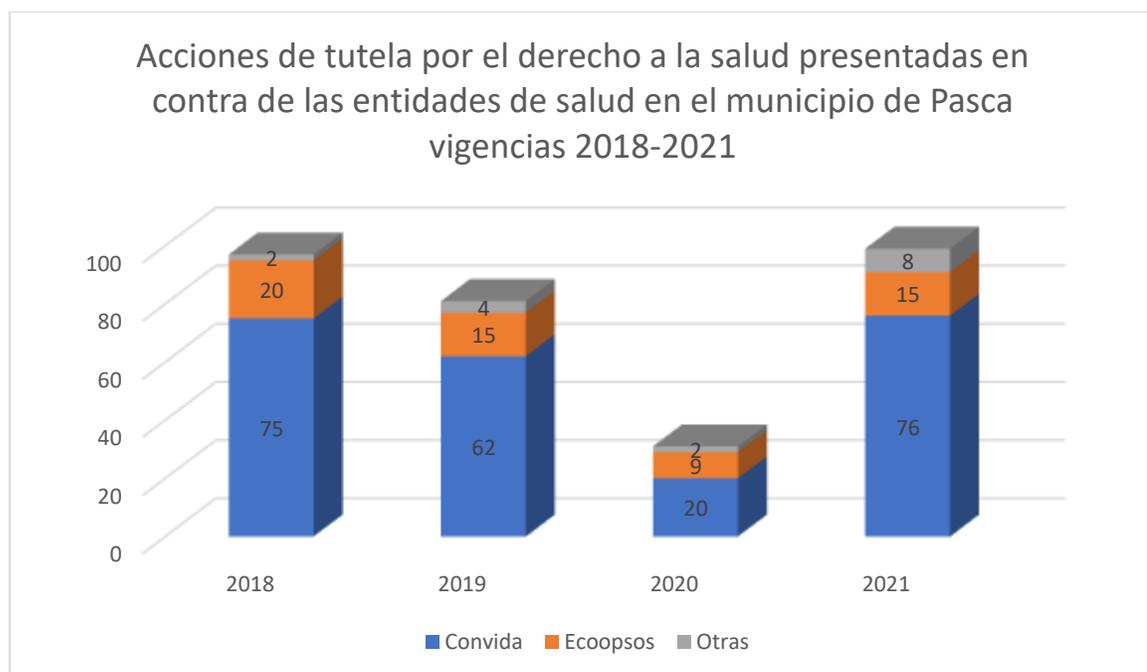
desfavorables se realizó recurso de impugnación, logrando que el juez de segunda instancia revocara algunos de ellos para la protección del derecho fundamental.

Adicional a las cifras, existen casos relevantes que representan las historias de vida de muchas personas que habitan en el municipio, una de ellas de carácter memorable, fue un menor de 7 años que acudió a la Personería en compañía de su progenitora en busca de ayuda para el tratamiento de la enfermedad de hemofilia, la cual genera una coagulación inadecuada, generando un riesgo enorme para la salud del menor e impidiendo el disfrute recreativo del niño, pues debía evitar cualquier golpe o herida, la cual podría ser fatal, para tratarlo debían aplicarle un medicamento costoso que la EPS se negaba a brindar, adicional el transporte era necesario pues solo se lo aplicaba en el Bogotá, afortunadamente y con la ayuda de la acción de tutela se logra el tratamiento integral, mejorando la calidad de vida del menor.

Observar cómo la acción de tutela permitió el transporte del menor y su progenitora a la ciudad de Bogotá, la entrega del medicamento en los tiempos requeridos, la exoneración de los copagos o cuotas moderadoras, generaba un sentir altruista que todo servidor público podría experimentar, el poder realizar una acción que cambie y mejore la calidad de vida de las personas, es un elemento fundamental para el defensor de los Derechos Humanos, los protagonistas de la historia son ellos, madre e hijo, quienes llegaron a la oficina en búsqueda de una solución efectiva, permitiendo que este servidor emprendiera un camino jurídico en el cual nos unimos para enfrentar el maremágnum burocrático del sistema de salud, hoy en día el niño es preadolescente y el agradecimiento suyo y de su familia es manifestado en cada ocasión que la vida nos permite compartir.

Figura 3

Número de acciones de tutela interpuestas por la personería municipal de Pasca, ante las entidades prestadoras de salud.



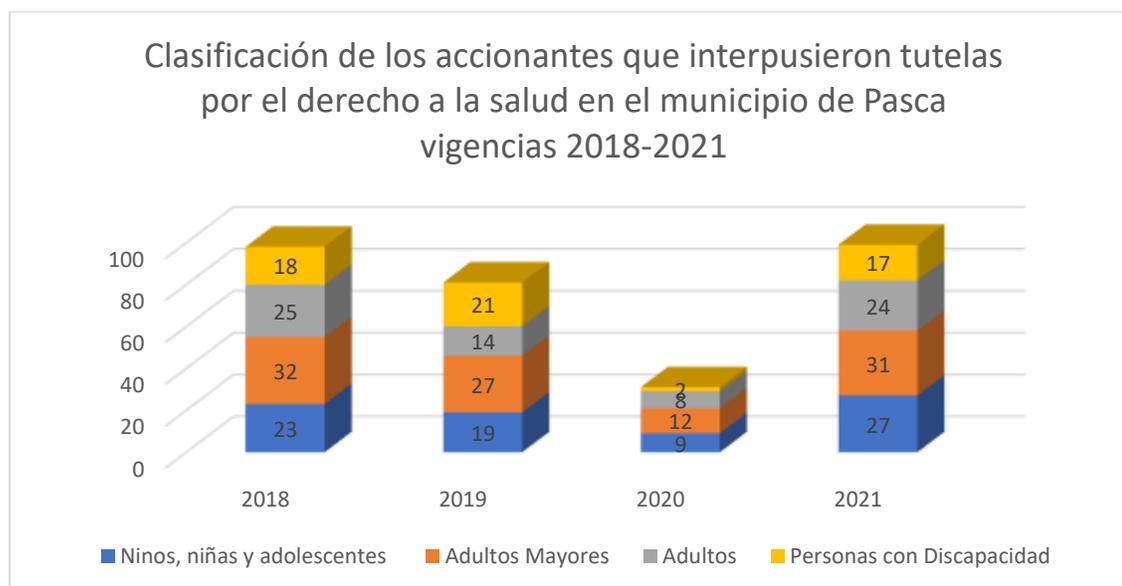
Nota: En el municipio de Pasca operan las entidades de salud Convida y Ecoopsos, la primera de ellas cuenta con la mayoría de afiliados del municipio pues se trata de una entidad adscrita al departamento de Cundinamarca, por su parte Ecoopsos es una entidad de carácter privado que ha venido en crecimiento de acuerdo a la demanda de los usuarios, en la categoría de otras entidades se encuentran EPS que no pertenecen de manera formal a la entidad territorial pero sus usuarios residen en el municipio y acuden a la oficina para solicitar el acompañamiento necesario que les permita el acceso a los servicios de salud, es de mencionar que las dos entidades de salud pertenecen al régimen subsidiado de salud.

Una de las frustraciones más grandes en el ejercicio de la Personería Municipal, fue el fallecimiento de algunos usuarios, la ilusión más grande era observar cuando la EPS les cumplía con cada uno de los tratamientos, no obstante, en ocasiones era demasiado tarde, una

de ellas fue el caso de una joven de 24 años que luchó en contra del cáncer durante 6 años, el acompañamiento fue brindado desde el inicio de su tratamiento y se evidenciaba la fluctuación de su estado de salud, sin embargo, su ilusión de vida contagiaba a quienes la rodeaban pues siempre trataba de ver lo mejor de cada adversidad, lastimosamente falleció en medio de sus quimioterapias, dejando un vacío enorme en su familia y en las personas que logramos acompañarla en su proceso, aunque el sistema de salud cumplió, seguramente no con la eficiencia esperada, su partida y la de otros usuarios recordaba lo efímero de la existencia y la oportunidad de vivir un día a la vez, todos ellos hacen parte de una memoria personal y profesional que motivan para seguir luchando por el servicio a la comunidad.

Figura 4

Clasificación de los accionantes por nivel etario, que interpusieron acciones de tutelas.



Nota La clasificación de acuerdo al accionante del trámite de la tutela es de suma importancia, pues además de evidenciarse que tipo de población acude de manera mayoritaria a este procedimiento, también se evidencia el enfoque diferencial de los usuarios que han requerido de la intervención de la Personería Municipal a través de la realización de las acciones de tutela

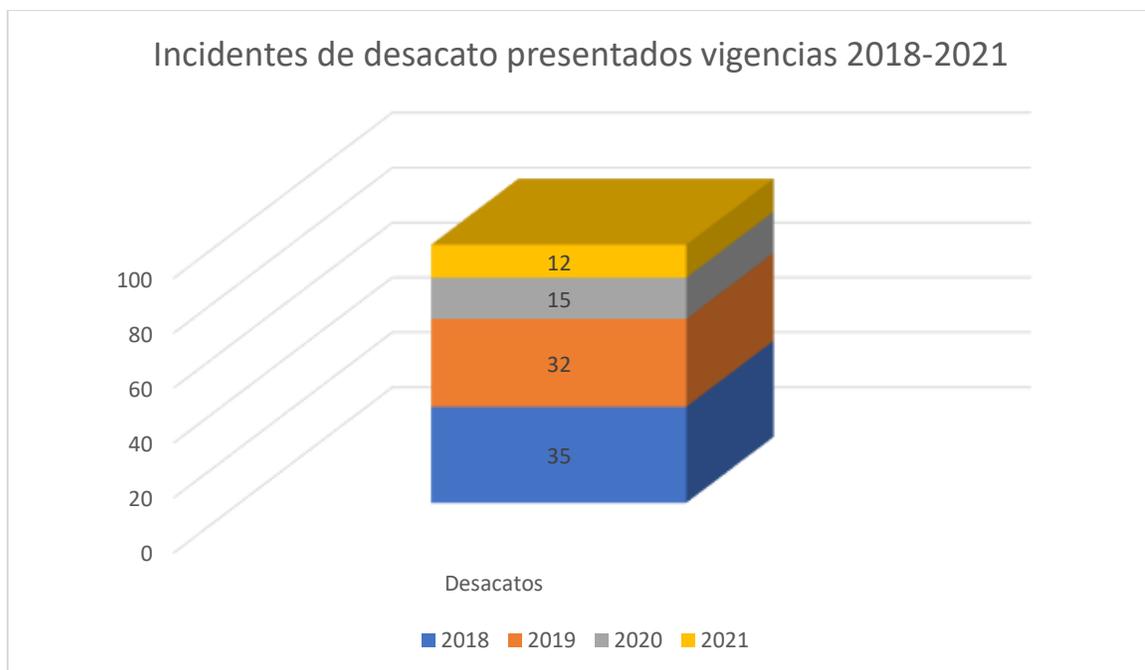
para proteger su derecho a la salud, de esta forma se corrobora que el mejoramiento de la calidad de vida a través de estos servicios debe darse de manera integral, atendiendo la particularidad del paciente y brindando los elementos medulares para el goce efectivo y sin restricciones del derecho a la salud, solo de esta forma se rompen las barreras de acceso en materia de cobertura con calidad, universalidad y eficiencia.

De los datos presentados se puede colegir que los adultos mayores son una población de especial atención, pues su cuidado, condiciones y deterioro físico, los hace acudir de manera más constante a la acción de tutela, evidenciando que sus tratamientos, medicamentos y procedimientos merecen una atención prioritaria que les permita la garantía de un derecho de gran envergadura: la Dignidad Humana.

En el año 2018 se presentó un caso de un adulto mayor de 106 años, quien era cuidado por su hija de 75 años, una mujer que debía asumir el cuidado de su padre en estado de postración y demencia senil, su afectación mental llegó a tal punto que se iba a atar en el parque principal en señal de protesta y búsqueda de ayuda del Estado frente a su situación particular, atendiendo el caso de manera oportuna se logró la entrega de pañales y la prestación de una enfermera domiciliaria que le permitió a la usuaria aliviar sus necesidades principales para el cuidado de su padre.

Figura 5

Número de incidentes de desacato en vigencia de cuatrienio.



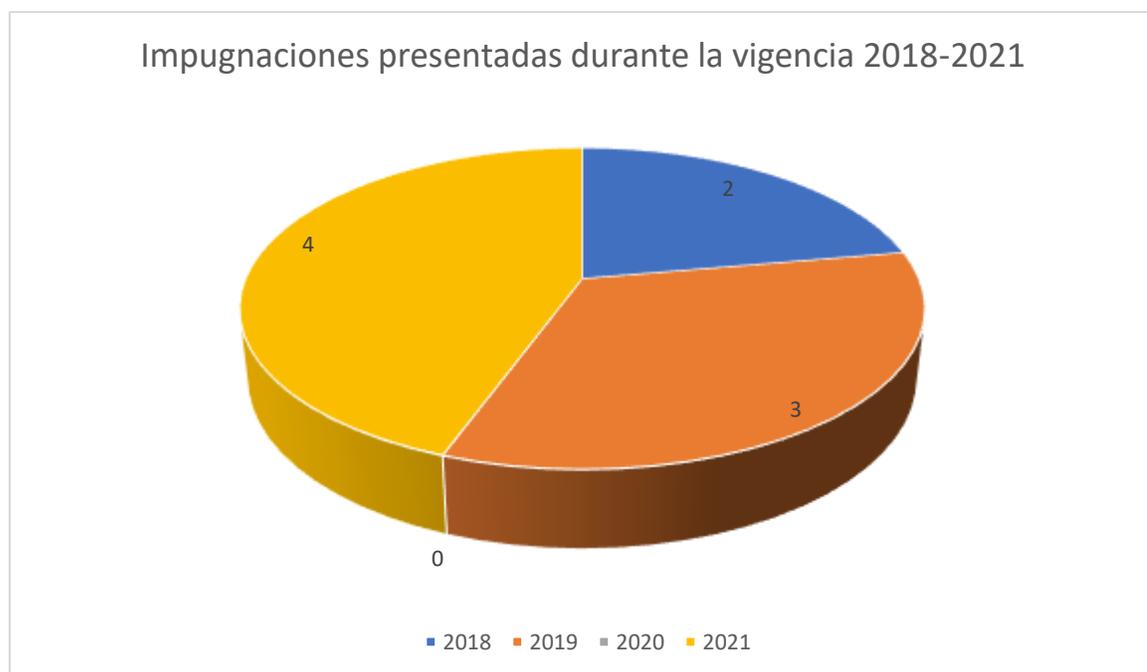
Los porcentajes de cumplimiento de las acciones de tutela son más representativos en los primeros años, es de mencionar que en el municipio no se presentaban acciones de tutela con las características descritas en líneas anteriores, por lo cual el incremento de los escritos y la atención al usuario representaron un reto para los funcionarios de la Personería Municipal. En ese sentido, cada uno de los desacatos interpuestos lograron el cumplimiento de los fallos agotando el trámite previsto en el decreto 2591 de 1991 aclarando que en los demás casos las prestaciones ordenadas por el juez se cumplían dentro de las 48 horas siguientes a la expedición del fallo.

Uno de los casos más complejos, fue el cumplimiento de una acción de tutela que ordenaba la prestación del servicio domiciliario de una niña de 14 años con discapacidad, su familia residía en una de las veredas más lejanas del municipio, por lo cual la entidad accionada se rehusaba a la prestación del servicio argumentando la imposibilidad del servicio pues ninguna enfermera contaba con los medios para llegar hasta ese sector particularmente, fueron tantos los memoriales y el seguimiento realizado, que la entidad accionada debió contratar una

persona del sector que cumplía con la formación de enfermería para que asumiera el cuidado de la menor.

Figura 6

Número de tutelas impugnadas sobre número de tutelas interpuestas.



Nota: Se puede evidenciar que en el año 2018 se impugnaron 2 tutelas de las 98 interpuestas, lo que corresponde al 2%; en el año 2019 3 tutelas impugnadas de un total de 81 correspondiente a 3,7 %; en el año 2020 no se presentaron impugnaciones de las 31 tutelas ; para el año 2021 fueron 4 las tutelas impugnadas de 99 que se interpusieron con un porcentaje de 4%. Las impugnaciones no fueron representativas, las acciones de tutela en su mayoría emitían fallo a favor de los usuarios por lo cual no se requería acudir a segunda instancia.

Las impugnaciones siempre eran un reto profesional y personal, existían sentimiento encontrados, respecto de la esperanza del usuario y la confianza depositada en el personero municipal, la perentoriedad del término exigía que en los próximos tres días después de la impugnación del fallo se realizara el escrito para que la segunda instancia revisara el proceso,

de los casos memorables, se presentó un usuario que residía en el sector rural a quien debían practicarle diálisis tres veces a la semana, el fallo de primera instancia no concedió el derecho, sin embargo, en segunda instancia se revocó con el objetivo de ordenar la prestación del servicio de transporte con cargo a la EPS.

La eficacia del sistema a la salud, deja expuestos muchos de los problemas que hoy en día se afrontan desde el aspecto familiar, muchas personas olvidadas por el Estado quienes han tenido que asumir el precio de la ausencia institucional, porque simplemente los tratamientos no llegan a tiempo, cobrando las vidas de los habitantes o en muchas ocasiones reduciendo de manera significativa su calidad de vida, esta razón es fundamental para dar el paso del sistema del derecho al sistema político buscando mejorar y garantizar el principio de la eficacia del derecho a la salud (Luhmann, 2014), entendiendo que la acción de tutela puede tornarse resarcitoria y no preventiva, razones suficientes para que desde lo estructural se replantee una inversión de los recursos responsable, particular y enfocada a la territorialidad del municipio.

Todas las anteriores experiencias de vida, constituyeron una motivación que día a día incrementaban la búsqueda de diferentes formas para ayudar a los usuarios, encontrando de una u otra manera que el ciclo de la Personería había terminado y debía ubicar otro lugar para continuar y reforzar la colaboración a todos los habitantes, seis años y medio en este cargo fueron suficientes para dar el paso hacia un proyecto y cambio de sistema, hoy en día se inicia el camino hacia la Alcaldía Municipal, esperando encontrar otro escenario para continuar y expandir el trabajo realizado, ahora, desde la rama ejecutiva, la validez será buscada ya no en un prueba de conocimientos sino en el respaldo de un pueblo que merece toda la atención y el esfuerzo del mandatario local elegido.

Conclusiones y recomendaciones.

La acción de tutela es un mecanismo de garantía de protección del derecho a la salud en el municipio de Pasca, a través de este procedimiento se ha mejorado la calidad de vida de los pasqueños pues han encontrado una satisfacción a las necesidades de salud más sentidas, teniendo como fundamento el acompañamiento de la Personería Municipal, entidad que asesora, proyecta y presenta los diferentes memoriales, escritos y demandas para activar el derecho fundamental de acceso a la justicia, a través de un trámite expedito que le permita a los usuarios el cumplimiento de los deberes de las entidades que administran los recursos de la salud, los mecanismos son ideados por los Personeros quienes deben realizar un esfuerzo para lograr satisfacer las necesidades de los usuarios, encontrando la satisfacción del deber cumplido en la creatividad para emprender las acciones jurídicas necesarias.

El derecho a la salud ha tenido una evolución jurídica desde su reconocimiento a lo largo de la historia, pasando de ser un derecho subsidiario y ligado de manera intrincada al derecho a la vida, para convertirse en una garantía autónoma con particularidades propias y exigencias estatales establecidas, conllevando a un soporte constitucional y legal que facilita la procedencia de la acción de tutela como mecanismo por excelencia del derecho a la salud, en este camino ha jugado un papel protagónico la Corte Constitucional, entidad que se ha abanderado de esta garantía personal e íntima para otorgar los cimientos de un ordenamiento jurídico eficaz, justo y equitativo para las personas que sufren afugias de salud, para complementar el Congreso de la República expidió la ley 1551 de 2015, norma que la sociedad había clamado a gritos para lograr la independencia del derecho a la salud y obtener un reconocimiento de los deberes del Estado que permitieran las garantías suficientes para materializar los servicios exigidos por los usuarios.

Las particularidades territoriales del municipio de Pasca agravan la posibilidad de acceso de los servicios de salud de sus habitantes, pues el cumplimiento de las acciones de

tutela en muchas ocasiones se ven supeditadas a las condiciones de vivienda de los accionantes, este trámite abroga al usuario una carga adicional en la cual debe acudir a los incidentes de desacatos de manera continua para lograr el cumplimiento de los fallos judiciales. Todas estas barreras se superan desde la órbita del sistema del derecho gracias a un esfuerzo por parte de la Personería sin embargo se reconocen los límites del sistema, razón por la cual es necesario transitar al sistema político.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo Municipal 023 de 2001 por medio del cual se expide el Esquema de Ordenamiento

Territorial del municipio de Pasca.

Andrade, R. R. (2013). El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención

comunitaria, Chile, Psicología para américa latina Editorial Popular, Am. Lat. no.25, pág. 37 http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1870-350X2013000200005&script=sci_arttext

Bonder, G. (2019). La hora del liderazgo feminista. Argentina. Editorial UNESCO y FLACSO

<https://catunescomujer.org/globalnetwork/wp-content/uploads/2019/07/La-Hora-del-Liderazgo-Feminista-comprimido.pdf>

Botero, C. (2006). La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano.

Bogotá: Escuela Rodrigo Lara Bonilla, Consejo Superior de la Magistratura. Bogotá. http://190.217.24.104/csj_portal/assets/017-Accion%20de%20tutela-Ordenameinto%20Cons-II.pdf

Bozeam, B. (1993). La Gestión Publica la situación actual . Manizalez. Jossey Bass Inc.,

Editores

https://www.academia.edu/28031393/LA_GESTION_PUBLICA_SU_SITUACION_ACTUAL

Brewer-Carías, A. R. (2005). Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos

Humanos. Venezuela. Editor IIDH <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/69>

Constitucional, C. (2017). Sentencia T 022 . Bogotá.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-022-17.htm>

Díaz, J. S. (2018). DE ORGANIZACIÓN VECINAL HACIA LA GESTIÓN LOCAL DEL

RIESGO. Chile. Revista INVI vol.33 no.92 Santiago mayo 2018

https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582018000100155&script=sci_arttext&lng=en

Echavarría, J. L. (2014). Acción de tutela en salud Por la defensa de la dignidad humana.

Bogotá. Editorial: Supersalud

<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/4752>

Garzón, J. T. (2021). EL USO DE LA ACCIÓN DE TUTELA COMO HERRAMIENTA DE SUPERACIÓN DE LAS BARRERAS DE ACCESO A LOS SERVICIOS PBS. Medellín.

<https://repository.ces.edu.co/handle/10946/4917>

Hurtado, D. (2017). La acción de tutela en la Constituyente de 1991 y su efectividad como mecanismo de protección de derechos fundamentales. Bogotá .

<https://core.ac.uk/download/pdf/129518457.pdf>

Informe Anual Acciones de Tutela en Salud - Vigencia 2021, o. 3.-7. (2021). Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/informe-tutela-2021-st-760-de-2008-final-corte-constitucional.pdf>

Kuromiya, A. (2018). Liderazgos femeninos en la gestión política local de la ciudad de Tapachula, Chiapas: discursos y prácticas de poder, *Limina R* vol.16, no.2, pág. 5-7

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272018000200132

Lemaitre, J. (2009). El Derecho como conjuro. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.

<https://www.dejusticia.org/especiales/30-anos-de-la-constitucion-de-1991/wp-content/uploads/2021/07/2-El-derecho-como-conjuro.pdf>

Luhmann, N. (2014). Sociología Política. Berlín: Editorial Trotta.

<https://fundacionrama.com/wpcontent/uploads/2023/01/2682.-El-Estado-en-la-sociologia-%E2%80%A6-Hernandez.pdf>

Hernandez, L. (2020). El Estado en la sociología política de Niklas Luhmann

Editor: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2023/01/2682.-El-Estado-en-la-sociologia-%E2%80%A6-Hernandez.pdf>

MinSalud. (2021). Informe Anual Acciones de Tutela en Salud - Vigencia 2021, orden 30 de la sentencia T-760 de 2008 . Bogotá.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/informe-tutela-2021-st-760-de-2008-final-corte-constitucional.pdf>

ONU, O. d. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París. <https://conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/temadelmes/60declaraciondh.pdf>

Planeación, D. N. (2014). Ficha de caracterización del municipio de Pasca. Bogotá.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/arc_hivos/1450104993_d7fe46f67e12588954a896474d7802f2.pdf

Reyes, A. M. (2012). Estatuto del Personero Municipal. Bogotá: IEMP. Editor: Instituto de

Estudios del Ministerio Público <https://gmhabogados.com.co/wp-content/uploads/2020/10/estatuto-personero.pdf>

Rodríguez, L. A. (2020). La lógica del interpretativismo judicial en Colombia. Bogotá.

<https://rvluis1.blogspot.com/2022/03/sindrome-interpretativista-el-caso-de.html>

Rodríguez, L. A. (2020). La lógica del interpretativismo judicial en Colombia, de los insultos a la administración pública al “cuídeme al perro”. Bogotá.

<https://rvluis1.blogspot.com/2020/12/la-logica-del-interpretativismo.html>

Rodríguez, L. A. (2023). Síndrome interpretativista II. El caso Claudia López y la importancia de entender el derecho como sistema. Bogotá.

<https://rvluis1.blogspot.com/2023/01/sindrome-interpretativista-ii-el-caso.html>

Rodríguez, L. A. (2023). Tecno-Liberales, si esquivan la reforma a la salud del gobierno ¿Luego qué?. A hombros de gigantes (y del sentido común). . Bogotá.

<https://rvluis1.blogspot.com/2022/03/sindrome-interpretativista-el-caso-de.html>

Rubio, M. (2011). Entre la informalidad y el formalismo. La tutela en Colombia . Bogotá.

<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-32.pdf>

Sentencia T 260 (Corte Constitucional 2020).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-260-20.htm>

Sentencia T 277 (Corte Constitucional 2022).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-277-22.htm>

Valles, M. S. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social (pp. 177-234). Madrid:

Síntesis Editorial.

- Velez, A. L. (2005). La acción de tutela: ¿un mecanismo de protección del derecho a la salud y un proceso alternativo para acceder a servicios de salud? *Manizalez. Colomb. Med.* vol.36 no.3 Cali Sept. 2005 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-95342005000300011&script=sci_arttext
- Vélez-Arango, A. L.-V.-C. (2007). . Acción de tutela, acceso y protección del derecho a la salud en Manizales, Colombia. *Revista de Salud Pública*, 9, 297-307. Bogotá. *Rev. salud pública* vol.9 no.2 Bogotá Apr./June 2007 <https://www.scielosp.org/article/rsap/2007.v9n2/297-307/es/>
- Ysa, T. (2015). Liderazgo y dirección pública. Venezuela. *Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo*
- Ysa, Tamyko; Salvador, Susanna, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 62, junio, 2015, pp. 39-76 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela