

## MEMORANDO

**Fecha:** 30 de julio de 2018

**Para:** **LUIS FERNANDO BARRERA MUÑOZ**  
Director de Planes Maestros y complementarios

**De:** **MIGUEL HENAO HENAO**  
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

**Radicado:** 3-2018-13060.

**Asunto:** Concepto jurídico justificación Plan de Regularización y Manejo por etapas Unidad de Servicios de Salud Hospital del Tunal.

Apreciado Luis Fernando:

Esta Dirección recibió la comunicación de la referencia, en la que se manifiesta que la Secretaría Distrital de Salud mediante radicado 1-2018-16051 del 23 de marzo de 2018 presentó ante la Secretaría Distrital de Planeación la solicitud de Plan de Regularización y Manejo por etapas para la Unidad de Servicios de Salud Hospital del Tunal, con el fin de que se determinen los lineamientos generales para la mitigación de impactos para el proyecto del asunto, con sujeción al marco normativo previsto en el Decreto Distrital 079 de 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior se solicita "(...) se nos indique si el análisis efectuado es jurídicamente válido para la expedición por parte de esta Dirección de los lineamientos indicados en el artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015 (...)" para la ejecución del Plan de Regularización y Manejo del asunto.

Así mismo, en el análisis realizado por esa Dirección contenido en el radicado 3-2018-13060, se señala entre otros aspectos, lo siguiente:

*"(...) **En relación con la necesidad de prestar el servicio de manera inmediata:** Al respecto se precisa que si bien el Hospital Tunal se encuentra en funcionamiento, la solicitud hecha por la Secretaría Distrital de Salud se concentra en mejorar el servicio de urgencias (adulto y pediátrico), para lo cual proyectan adecuar las instalaciones donde se dispongan de tal forma que se pueda brindar una atención más oportuna y adecuada a la comunidad y con esto mejorar su esperanza y calidad de vida.*

*En el mismo sentido, la Secretaría Distrital de Salud en el documento justificativo expresa que:*

*"(...) se ha definido Hospital Seguro, a un establecimiento de salud cuyos servicios permanecen accesibles y funcionan a su máxima capacidad instalada y en su misma infraestructura, inmediatamente después de un fenómeno destructivo de gran intensidad; esto implica la estabilidad de la estructura, la disponibilidad permanente de servicios básicos y la organización al interior de la unidad de salud" (OPS.2007).*

(...)

*Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), urgencia se puede definir como la aparición fortuita en cualquier lugar o actividad de un problema de causa diversa y gravedad variable que genera la conciencia de una necesidad inminente de atención por parte del sujeto que lo sufre o de su familia.*

*Tanto el uso inapropiado del Servicio de Urgencias, como el no contar con una infraestructura física adecuada, hacen que este servicio se sature o congestione, dificultando la prestación del servicio de una forma más segura, rápida y más resolutive posible. (...)"*

Igualmente, se manifiesta que la Secretaría Distrital de Salud en el citado documento presenta como justificación para adecuar el servicio de Urgencias:

*"(...) Dar respuesta efectiva a las necesidades en salud, de la población que demanda el servicio de Urgencias de la Unidad de Servicios de Salud (USS) El Tunal, se requiere realizar las adecuaciones necesarias para la puesta en marcha del servicio de urgencias, esto con el fin de reducir los índices de morbimortalidad.*

*El Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para todos" que se fundamenta en la actualización y modernización de la oferta de los servicios de salud, identificando las necesidades de infraestructura física que se requiere para la prestación de servicios.*

*Con la adecuación del servicio de Urgencias de la USS El Tunal, se pretende fortalecer la prestación de este servicio, a la población del área de influencia, con las debidas condiciones de ocupación y en un ambiente físico seguro, en el marco de los estándares del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud, en pro de brindar servicios con estándares superiores de calidad y trato humanizado (...)"*

Teniendo en cuenta lo anterior esa Dirección estima que *"(...) la necesidad de la prestación inmediata del servicio en el dotacional existente de salud, se manifiesta en funcionar adecuadamente, para lo cual el servicio de urgencias es primordial, máxime en un posible evento que no puede ser previsible, por lo tanto hay que atender la necesidad de adecuar la unidad de servicio de urgencias en el menor tiempo posible, lo que se enmarca dentro de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015".*

Por otra parte, la Dirección a su cargo transcribe lo que la entidad peticionaria presenta en el documento radicado relacionado con el marco y el desarrollo legal del derecho a la salud, así como sentencias referentes al derecho de la salud, de lo cual resaltamos los siguientes apartes:

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 5, 8 y 13  
PBX 335 8000  
www.sdp.gov.co  
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

*"(...) en la Constitución del 1991, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, fueron consagrados como servicios públicos acorde como lo prevé el artículo 49, que precisa que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado al tiempo que el artículo 48, consagra el carácter obligatorio de la seguridad social prestada bajo la dirección del Estado, con observancia de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

*(...)*

*En lo que tiene que ver con los principios que soportan el Sistema de Seguridad de Salud en Colombia, la Carta Constitucional (artículos 44, 48, 49, 50, 365 y 366), insiste que se trata específicamente de un servicio público a cargo del Estado y como tal le corresponde a este organizar, dirigir y reglamentar su prestación bajo los principios: eficiencia, universalidad y solidaridad (...)"*

*(...) Derecho a la salud como un derecho fundamental autónomo en el caso de los contenidos del POS. La Sentencia SU-819 de 1999 refiere a la posibilidad jurídica que el derecho a la salud y en general los derechos económicos, sociales y culturales tiendan a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose entonces (el deber asistencial) en una realidad concreta en favor de un sujeto específico. Quizá fue con la Sentencia T-859 de 2003 que se determinó directamente que el derecho a la salud, en su componente prestacional del POS, tiene naturaleza de derecho fundamental de manera autónoma y, por tanto, el derecho a recibir la atención de salud definido en el Plan Básico de Salud, el POSC y POSS de acuerdo con la Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias.*

*Las Sentencias C-811 de 2007, la C-463 de 2008 y la T-760 de 2008, ya referidas, posición que se comparte plenamente en aras de la protección de la vida digna y con calidad. El derecho a la salud es un verdadero derecho. Se encuentra consagrado no solo en la Constitución de 1991, sino también en múltiples instrumentos jurídicos internacionales que hoy hacen parte de nuestra normativa por vía del llamado bloque de constitucionalidad. Igualmente, se encuentra desarrollado en innumerables disposiciones de origen legal y reglamentario. En especial por medio de las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011. Debido a la ubicación inicial del derecho a la salud en nuestra Constitución de 1991 mucho se ha dicho sobre su naturaleza jurídica Quizá ha sido la Corte Constitucional quien ha ido estabilizando vía jurisprudencial del derecho en cuestión.*

*Recurso que ha sido controversial, no lineal, no pacífico y a veces ha sufrido serios retrocesos. No obstante, hoy parece haberse ido consolidándose la fundamentalidad del derecho a la salud por tal vía. Por lo menos, existe una cierta concertación jurisprudencial en cuanto a que el derecho a la salud es un derecho fundamental por conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, el desarrollo de la libre personalidad, obviamente con la dignidad humana. Pero, precisamente por su relación directa con la dignidad humana, por ser universal, inherente a la persona humana, indisponible, irrenunciable, por entrañar libertades y derechos,*

*por su esencialidad en la materialización de una vida digna y con calidad, por ser un derecho integral e integrador de otros derechos y condiciones vitales, por tener una dimensión individual, pero también una dimensión colectiva es que el derecho a la salud, sin lugar a dudas, es un derecho fundamental; y como derecho seriamente fundamental debe ser objeto de todas y cada una de las garantías constitucionales y legales previstas.”*

En este sentido, esa Dirección concluye “(...) Conforme a lo expuesto, se observa que la entidad peticionaria dio cumplimiento a la justificación y exposición de los derechos fundamentales que son objeto de protección mediante la prestación del servicio de Salud, dando cumplimiento a los lineamientos del artículo 10 del Decreto 079 de 2015 (...)”.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios en el radicado 3-2018-13060, se considera pertinente puntualizar los siguientes aspectos:

El artículo 10 del Decreto Distrital 79 de 2015<sup>1</sup>, determina:

*“Cuando se requiera la prestación inmediata de un servicio social por parte de una entidad u organismo estatal, que se encuentre asociado a la protección de derechos fundamentales y previa justificación de la respectiva entidad u organismo ante la Secretaría Distrital de Planeación, el Plan de Regularización y Manejo o el Plan de Implantación, según corresponda, podrá desarrollarse por etapas.*

*En este sentido, la Secretaría Distrital de Planeación por medio de la Subsecretaría de Planeación Territorial o la dependencia que haga sus veces, expedirá mediante oficio los lineamientos generales para la mitigación de impactos. Con ese oficio el interesado podrá solicitar la licencia urbanística respectiva. (...)”*

Sobre el particular cabe reiterar lo señalado por esta Dirección en el concepto jurídico 3-2018-08011 del 26 de abril de 2018 con relación a los derechos fundamentales, del cual se transcriben, entre otros aspectos, los siguientes:

*“(...) La Carta Política de 1991 se ocupa en el título II Capítulo 1 de establecer el catálogo de los Derechos Fundamentales y los consagra en los artículos 11 a 41. Por su parte, la Corte Constitucional como Tribunal Supremo Constitucional ha elaborado un concepto de derechos fundamentales así:*

*“Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia –aún de su concepción- y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él. Fuerza concluir entonces, como lo ha venido sosteniendo ésta Corte que el carácter fundamental de un derecho no depende de su ubicación dentro de un texto*

<sup>1</sup> “Por el cual se complementan y modifican los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación y los Planes de Regularización y Manejo, contenidos en los Decretos Distritales 1119 de 2000 y 430 de 2005, y se dictan otras disposiciones”

constitucional sino que son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana. La fundamentalidad de un derecho no depende sólo de la naturaleza del derecho, sino que se deben considerar las circunstancias particulares del caso. La vida, la dignidad, la intimidad y la libertad son derechos fundamentales dado su carácter inalienable<sup>2</sup>.

Bajo esta connotación se estructuraron los derechos fundamentales por conexidad que la Corte ha definido de la siguiente manera:

“Son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueron protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida”<sup>3</sup>

Igualmente, en el referido concepto jurídico se consignan los criterios establecidos en la Sentencia T-406 de 1992 para que un derecho tenga la calidad de derecho fundamental. Estos son:

“(…)

#### B. Requisitos esenciales

##### 1) Conexión directa con los principios

(…) Los derechos fundamentales son, como todas las normas constitucionales, emanación de los valores y principios constitucionales, pero su vinculación con estos es más directa, más inmediata, se aprecia con mayor evidencia. Todo derecho fundamental debe ser emanación directa de un principio.”

##### 2) Eficacia directa

Para que un derecho constitucional pueda ser considerado como fundamental, debe además ser el resultado de una aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa; debe haber una delimitación precisa de los deberes positivos o negativos a partir del sólo texto constitucional. (...) Es importante tener en cuenta que la eficacia de las normas constitucionales no se puede determinar en abstracto; ella varía según las circunstancias propias de los hechos: una norma de aplicación inmediata (art.85) puede tener mayor o menor eficacia dependiendo del caso en cuestión; lo mismo un valor o un principio. (...)

##### 3) El contenido esencial.

Existe un ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma o de las formas en las que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión

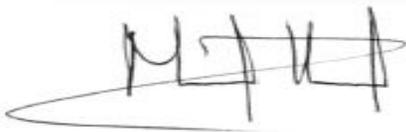
<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-571/92

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-571/92

*sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas. El concepto de "Contenido esencial" es una manifestación del iusnaturalismo racionalista del siglo XVIII, según el cual, existe un catálogo de derechos anteriores al derecho positivo, que puede ser establecido racionalmente y sobre el cual existe claridad en cuanto a su delimitación conceptual, su titularidad y el tipo de deberes y obligaciones que de él se derivan. (...)"*

En consecuencia, teniendo en cuenta el análisis efectuado mediante radicado 3-2018-13060 por esa Dirección a la propuesta del Plan de Regularización y Manejo por etapas para la Unidad de Servicios de Salud Hospital del Tunal presentada por la Secretaría Distrital de Salud mediante radicado 1-2018-16051, en aplicación de la justificación de que trata el artículo 10 del Decreto Distrital 079 de 2015, esta Dirección considera jurídicamente viable y razonable la vinculación de la prestación del servicio social "Dotacional Equipamiento Unidad de Servicios de Salud Hospital del Tunal" asociado a la protección de derechos fundamentales identificados directos y por conexidad para el caso concreto, dado que como lo señala la Corte Constitucional en el caso de salud "(...) que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida (...)"

Cordialmente,



**Miguel Henao Henao**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero  
P.E Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos