
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES 63/2021**

Medida Cautelar No. 885-17
Luz Angela Niño Chacón respecto de Colombia
19 de agosto de 2021
Original: español

I. RESUMEN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decide levantar las presentes medidas cautelares a favor de Luz Angela Niño Chacón. Al momento de tomar la decisión, la Comisión observa que la representación no ha aportado información desde el otorgamiento de las medidas en el 2018, y el Estado ha solicitado, en reiteradas oportunidades, el levantamiento del presente asunto. La Comisión valoró las acciones adoptadas por el Estado en implementación de las presentes medidas con miras a darle la debida atención médica la señora Niño.

II. ANTECEDENTES

2. El 2 de febrero de 2018, mediante Resolución 5/2018, la Comisión solicitó la adopción de medidas cautelares para Luz Angela Niño Chacón (la beneficiaria), en Colombia. Según la solicitud, la beneficiaria tiene cáncer de cara y piel en estado metastásico. Se indicó que, a pesar de contar con fallos judiciales a su favor, no recibiría tratamiento médico adecuado, siendo su estado de salud crítico.

3. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho de las partes, a la luz del contexto específico en que tendrían lugar, la Comisión consideró que la beneficiaria se encontraba *prima facie* en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal estaban en riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión le solicitó al Estado de Colombia que: a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida, integridad personal y salud de la señora Luz Angela Niño Chacón. En particular, proporcionando una atención médica adecuada, conforme a sus patologías, y de conformidad con los estándares internacionales aplicables; b) concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y sus representantes; y c) informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adaptación de la resolución y así evitar su repetición¹.

III. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN APORTADA DURANTE LA VIGENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

4. Durante la vigencia, la Comisión ha dado seguimiento a la situación materia de las presentes medidas cautelares mediante solicitudes de información a las partes. El 20 de febrero de 2018, el Estado solicitó una prórroga, la cual fue otorgada el 28 de marzo de 2018. El Estado respondió el 3 de abril de 2018. Dicha información fue trasladada a la representación el 9 de abril de 2018. El 25 de mayo de 2018, el Estado volvió a aportar información. La respuesta del Estado fue trasladada a la representación el 30 de abril de 2019. El 18 de septiembre de 2019, el Estado remitió otro informe, el cual fue trasladado a la representación el 3 de marzo de 2020. El 11 de septiembre de 2020, el Estado solicitó el levantamiento.

¹ CIDH, Luz Angela Niño Chacón respecto de Colombia (MC-885-17), Resolución 5/2018 del 2 de febrero de 2018, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/5-18mc885-17-co.pdf>

El 3 de diciembre de 2020, el Estado reiteró su solicitud de levantamiento. El 11 de enero de 2021, la CIDH solicitó a la representación sus observaciones. El Estado reiteró su solicitud de levantamiento el 3 de marzo de 2021, el 28 de abril del 2021 y el 17 de junio de 2021.

A. Información aportada por el Estado

5. El 3 de abril de 2018, el Estado informó que el 18 de diciembre de 2017 la Junta Médica de especialistas oncológicos en cirugía de cabeza y cuello (“la Junta Médica”) concluyó que quirúrgicamente no hay ninguna intervención que se le pueda ofrecer a la beneficiaria. Se consideró entonces enviar a concepto por oncología clínica y radioterapia. Asimismo, se ordenaron analgésicos y valoración clínica por el dolor. El 21 de diciembre de 2017, la beneficiaria habría recibido valoración por un oncólogo del Instituto Nacional de Cancerología (“INC”), quien ordenó poliquimioterapia de alto riesgo en un primer ciclo de tratamiento y una serie de exámenes de laboratorios, a practicarse antes del inicio del tratamiento oncológico.

6. El 5 de enero de 2018, la beneficiaria asistió a consulta en el INC para discutir la posibilidad de practicar de forma concomitante quimioterapia y radioterapia. El especialista presentó el caso ante la Junta de Casos Especiales por tratarse de una comorbilidad inusual. El 10 de enero de 2018, la beneficiaria tuvo una consulta con un dermatólogo oncólogo en el INC, en la cual se le manifestó que no hay contraindicaciones a realizar la quimioterapia y la radioterapia al mismo tiempo. El 18 de enero de 2018, se le practicó en el INC un TAC (Tomografía Axial Computarizada) de simulación. Las sesiones de quimioterapia habrían iniciado el 24 de enero de 2018 en el INC. El primer ciclo de quimioterapia habría sido practicado en las fechas: 5 de febrero, 26 de febrero y 20 de marzo de 2018. Adicionalmente, se habrían programado 30 sesiones de radioterapia, las cuales iniciaron el 5 de febrero del 2018 y se practicarían todos los días de lunes a viernes, hasta culminar las 30 sesiones, que sería el 16 de marzo de 2018.

7. En el mismo informe, el Estado indicó que la beneficiaria se encuentra vinculada al aseguramiento obligatorio en salud de Colombia como beneficiaria de su compañero el señor Nomael Rodríguez, siendo su afiliación al régimen contributivo en la EPS Medimas. La EPS habría determinado la siguiente red de servicios: la atención de Primer nivel se realizaría en la IPS El Rosal ubicada en el municipio de residencia de la usuaria y para acceder a los servicios de alta complejidad como los oncológicos, se realizarían, a partir de diciembre de 2017, en el INC. El INC es un hospital público, especializado de orden nacional y adscrito al Ministerio de Salud, que funge como entidad asesora del Estado colombiano en materia de control y manejo de cáncer en el país. Adicionalmente, desde noviembre de 2017, la EPS Medimas le habría asignado un gestor hospitalario encargado de realizar un acompañamiento permanente y hacer trazabilidad en la atención a la beneficiaria.

8. El Estado manifestó que, ante la alegación de la vulneración al derecho de salud de la beneficiaria, se realizó una revisión clínica de la beneficiaria desde abril de 2016 hasta la segunda semana de febrero del 2018, y concluyó que cada vez que la usuaria demanda servicios de salud, el sistema de salud le ha garantizado la atención. Se destacó que en el 2017 recibió atención todos los meses atención, siendo del 11 de octubre al 22 de noviembre, el tiempo más largo que transcurrió entre una atención y la otra. En lo que respecta a la actuación judicial presentada por la beneficiaria -medida provisional del Tribunal de Cundinamarca del 26 de septiembre de 2017-, en esa fecha se estaban avanzando las valoraciones necesarias para identificar el tratamiento idóneo para la paciente y solamente hasta el 11 de octubre de 2017 se alcanzó la orden de cirugía bajo el concepto de los diversos especialistas. Se afirmó además que la Superintendencia Nacional en Salud estaría realizando acciones de inspección y vigilancia evaluado la conducta de la EPS para determinar la procedencia de una

investigación administrativa por la interrupción de 40 días de atención a la beneficiaria y la discontinuidad en su tratamiento.

9. El Estado informó que el 23 de febrero del 2018 se llevó a cabo la primera Reunión de Seguimiento y Concertación con el objetivo de hacer seguimiento a la implementación de las medidas cautelares. La beneficiaria habría explicado las razones que motivaron su solicitud de medidas cautelares y manifestó preocupación por su situación nutricional, su actual diagnóstico y la posibilidad de operar el tumor; y mencionó además que presentó dificultades debido a su condición socioeconómica. En dicha reunión se adoptaron los siguientes compromisos: 1) Convocar una reunión con la beneficiaria para que los representantes de la EPS resuelvan sus dudas en lo relacionado a su tratamiento; 2) Gestionar consulta de nutrición ante el Instituto Cancerológico, y si no era posible se debe buscar una alternativa con otro especialista; 3) Solicitar una cita con el especialista en Cirugía de Cabeza y Cuello para evaluar el estado actual de la beneficiaria; 4) Activación de la respuesta social. Se destacó que, en cumplimiento de los compromisos adquiridos, el 12 de marzo de 2018 se llevó a cabo una reunión informativa en el Instituto Nacional de Cancerología que tuvo por objeto resolver dudas, desde el punto de vista médico, sobre el tratamiento de la beneficiaria.

10. El 25 de mayo de 2018 se informó que la beneficiaria ya no se encontraba hospitalizada, y que continuaba su atención ambulatoria bajo tratamiento de quimioterapia, control de nutricionista, oftalmólogo, oncólogo y psicólogo. Adicionalmente, se adjuntó el reporte del grupo de Soluciones Inmediatas en Salud de la Superintendencia Nacional de Salud en donde se manifestó las acciones emprendidas con respecto a la beneficiaria. Se mencionó además que el 5 de abril del 2018 se habría iniciado otro ciclo de quimioterapia, el cual se realizaría cada 21 días.

11. El 18 de septiembre de 2019 el Estado informó que en agosto de 2018 se realizó una junta de oncología clínica donde se consideró que no es posible realizar un procedimiento quirúrgico y se decidió seguir con quimioterapia paliativa. Además, se informó que el 21 de febrero de 2019 el Consejo de Estado habría revocado la providencia proferida el 13 de diciembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El 11 de septiembre de 2020, el Estado solicitó el levantamiento de las medidas cautelares. Posteriormente, el Estado reiteró su solicitud de levantamiento el 3 de diciembre de 2020, 3 de marzo, el 28 de abril y 17 de junio de 2021.

B. Información aportada por la representación

12. La Comisión no recibió ninguna comunicación de la representación. Pese a las diversas solicitudes de información realizadas, la representación no ha dado respuesta.

IV. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE URGENCIA, GRAVEDAD Y DAÑO IRREPARABLE

13. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión para supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, y en el caso de los Estados Miembros que todavía no han ratificado la Convención Americana, la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el Artículo 18 del Estatuto de la Comisión, y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el Artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con este artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

14. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido repetidamente que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto a su carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto a su carácter cautelar, las medidas tienen por objeto preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. En tal sentido, para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el Artículo 25.2 del Reglamento, la Comisión considera que:

- a) la “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) la “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c) el “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

15. Con respecto a lo anterior, el Artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión establece que las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación o levantamiento de medidas cautelares, debe ser adoptado a través de resoluciones razonadas. El Artículo 25.9 establece que la Comisión deberá evaluar periódicamente, por iniciativa propia o por solicitud de las partes, si mantener, modificar o levantar medidas cautelares vigentes. Al respecto, la Comisión debe evaluar si la situación de gravedad, urgencia y la posible generación de un daño irreparable, que llevaron a la adopción de las medidas cautelares, persisten todavía. Asimismo, debe considerar si en lo posterior, surgieron nuevas situaciones que puedan cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 25 del Reglamento.

16. Al analizar el presente asunto, la Comisión recuerda que si bien la apreciación de los requisitos reglamentarios al adoptar medidas cautelares se hace desde el estándar *prima facie*, el mantenimiento de estas exige una evaluación más rigurosa². En ese sentido, la carga probatoria y argumentativa aumenta conforme transcurre el tiempo y no se presenta un riesgo inminente³. La Corte Interamericana ha indicado que el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas de protección internacional⁴.

17. En el presente asunto, la Comisión recuerda que las medidas cautelares fueron otorgadas en el 2018 a la luz de la información disponible, la cual indicaba que Luz Angela Niño Chacon tenía cáncer de cara y piel en estado metastásico y que no recibiría tratamiento médico adecuado, a pesar de contar con fallos judiciales a su favor y su crítico estado de salud. Tras el otorgamiento de las medidas cautelares y durante el seguimiento de la Comisión, el Estado remitió informes en los que se refirió de manera detallada a las acciones de tomadas para asegurar la vida e integridad de la beneficiaria, así como las acciones de concertación realizadas a favor de la beneficiaria. Entre ellas, la Comisión observa que la beneficiaria habría recibido tratamiento médico; que se habrían iniciado las sesiones de quimioterapia y radioterapia; y que además se le habría asignado un gestor hospitalario encargado de realizar un acompañamiento permanente y hacer trazabilidad en la atención médica de la beneficiaria. La Comisión destaca también que se celebró reunión de concertación del 23 de febrero del 2018.

² Corte IDH, Medidas provisionales respecto de México, Resolución de 7 de febrero de 2017, párr. 16 y 17. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/fernandez_se_08.pdf

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

18. En lo que se refiere a la respuesta de la representación, la Comisión advierte que no ha presentado ningún tipo de información a lo largo de la vigencia de las medidas cautelares. De este modo, en un lapso aproximado de más de 3 años, la Comisión no ha recibido respuesta de su parte, pese incluso a diversas solicitudes de información realizadas a lo largo del tiempo.

19. Aunado a lo arriba indicado, la Comisión observa que el Estado ha solicitado el levantamiento de las medidas cautelares desde el 11 de septiembre 2020, y ha reiterado dicha solicitud en 4 ocasiones: el 3 de diciembre de 2020, 3 de marzo, el 28 de abril y 17 de junio de 2021. En ese sentido, dicha solicitud de levantamiento fue trasladada a la representación en los términos del artículo 25.9, no habiéndose recibido observaciones de parte de la representación. Al respecto, la Comisión recuerda que cuando un Estado solicita el levantamiento de una medida cautelar, deberá presentar prueba y argumentación suficiente que sustente su solicitud⁵. Del mismo modo, los representantes de los beneficiarios que deseen que las medidas continúen, deberán presentar prueba de las razones para ello⁶. En ese sentido, el inciso 11 del artículo 25 del Reglamento establece que, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación.

20. Considerando el análisis realizado, y atendiendo a la solicitud de levantamiento del Estado, la Comisión entiende que las circunstancias fácticas que motivaron el otorgamiento de las presentes medidas cautelares a favor de la beneficiaria han cambiado significativamente debido al tratamiento médico otorgado por el Estado. Así las cosas, la Comisión estima que, según la información disponible, no se identifica una situación que permita sustentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 25 del Reglamento actualmente, habiendo transcurrido aproximada más de 3 años sin respuesta de la representación. Por todo lo anterior, y considerando que la excepcionalidad y temporalidad es una característica propia de las medidas cautelares⁷, la Comisión estima que corresponde levantar las presentes medidas cautelares.

V. DECISIÓN

21. La Comisión decide levantar las medidas cautelares a favor de Luz Angela Niño Chacón.

22. La Comisión estima pertinente recordar que, de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1. del mismo instrumento, el Estado de Colombia se encuentra en la obligación de respetar y garantizar los derechos de Luz Angela Niño Chacón, con independencia del levantamiento de las presentes medidas.

23. La presente decisión no obsta para que la CIDH pueda valorar una nueva solicitud de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de su Reglamento.

24. La Comisión requiere a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH notificar sobre esta resolución al Estado de Colombia y a la representación.

⁵ *Ibídem*

⁶ *Ibídem*

⁷ Corte IDH, Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros. Medidas Provisionales respecto de El Salvador. Resolución de la Corte de 21 de agosto de 2013, párr. 22, y Asunto Galdámez Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2016, párr. 24

25. Aprobada el 19 de agosto de 2021 por: Antonia Urrejola Noguera, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Joel Hernández García y Edgar Stuardo Ralón Orellana, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva