



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.**

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021).

RADICACION:	110013337042 2021 00151 00
DEMANDANTE:	IVAN EMILIO VILLA JEREZ
DEMANDADO:	INPEC – USPEC- SUPERINTENDENCIA DE SALUD – MINISTERIO DE SALUD – SUBRED SUR OCCIDENTE – CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD/FIDUPREVISORA - COHAN
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	SALUD, VIDA, DIGNIDAD HUMANA, DEBIDO PROCESO Y PETICIÓN

1 ASUNTO POR RESOLVER

Surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, se profiere sentencia declarando la carencia actual de objeto por daño consumado y hecho superado respecto de la afectación a los derechos fundamentales de salud, vida, dignidad humana del señor IVAN EMILIO VILLA JEREZ, identificado con C.C. No. 3.442.068 T.D. 100.343, N.U. 931.498, privado de la libertad en el COMEB ERON PICOTA, PATIO 6, TORRE C, ESTRUCTURA 3. También se amparan los derechos fundamentales de debido proceso y petición y se dictan ordenes para su restablecimiento.

2 DEMANDA Y PRETENSIONES

El accionante, quien se encuentra privado de la libertad en el COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE BOGOTÁ COMEB “LA PICOTA”, considera que las entidades accionadas vulneran sus derechos fundamentales al omitir la entrega de medicamentos requeridos para

conservar su salud y vivir en condiciones dignas. En consecuencia, solicita amparar sus derechos vulnerados y ordenar reanudar a la entrega de los medicamentos requeridos durante todo el tiempo que fueren necesarios.

3 TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto de veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021), notificado al día siguiente a las partes. Mediante aquella providencia, se decretaron también medidas cautelares e impusieron las siguientes ordenes:

- i) Ordenar a la USPEC para que, en coordinación con el INPEC y el COMEB "LA PICOTA" – ÁREA DE SANIDAD, procedan a efectuar una valoración médica del accionante a través de la Unidad de Atención Primaria del COMEB, con el fin de determinar la necesidad de continuar con el tratamiento de afecciones de salud del señor IVAN EMILIO VILLA JEREZ, especialmente las relativas al sistema cardiovascular; en tal caso, se deberá establecer mediante formula médica los medicamentos requeridos, las cantidades y periodicidad de la administración de aquellos, y suministrarlos al accionante de forma inmediata, y conforme a los reglamentos aplicables. Esta diligencia médica intramural, deberá llevarse a cabo dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la comunicación de esta providencia.
- ii) En caso de que de la valoración inicial resulte necesaria una valoración ante el médico especialista, así se deberá ordenar en la diligencia primaria, a fin de que se asigne y lleve a cabo dentro la valoración especializada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la valoración inicial.

En tal caso, la USPEC, el INPEC y el COMEB deberán garantizar los trámites y operaciones requeridas para permitir que el accionante asista a las citas médicas de valoración, en cumplimiento de los protocolos, reglamentos y demás normatividades que resulten aplicables para conservar la custodia del detenido.

Posteriormente, mediante auto del doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021), se vinculó como parte accionada a la FIDUCIARIA CENTRAL S.A, en su calidad de administradora fiduciaria del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, para que integrara el contradictorio y ejerciera su derecho a la defensa.

4 CONTESTACIONES

El **COMEB LA PICOTA** no contestó la tutela.

La **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.** contestó la tutela manifestando que el 4 de febrero de 2019 el accionante había asistido a consulta por el servicio de cardiología de la USS Occidente de Kennedy por cuadro clínico de dolor precordial irradiado a espalda, con antecedentes de hipertensión arterial y diabetes mellitus. En aquella diligencia, se le formuló la siguiente medicación: losartan, hidroclorotiazida, ácido acetilsalicílico y atorvastatina. Además, se solicitó ecocardiograma transtorácico y control con resultado.

Por otro lado, manifestó que es el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTA a través del área de sanidad el encargado del proceso de atención en salud de la población privada de la libertad de forma intramural. Por lo tanto, se encuentran a la espera de que se realice la valoración médica intramural para que, en caso de ser requerida una cita con Especialista, aquella sea asignada siempre que así lo autorice la Subred Integrada de Servicios de Salud E.S.E.

En consecuencia, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se le desvincule del trámite de la acción. Además, solicitó que se declare que el COMEB la PICOTA es la entidad obligada a garantizar el servicio en salud requerido por el accionante.

La **USPEC no** contestó la tutela.

El **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL** contestó la tutela manifestando que, en concordancia con lo establecido en la Resolución 5159 de 2015 "Por medio de la cual se adopta el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC", es vocero y administrador fiduciario de los recursos dispuestos en el Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. No funge en este negocio fiduciario como entidad prestadora de servicios (EPS) ni como institución prestadora de servicios (IPS), sino como administrador de los recursos del patrimonio autónomo de conformidad con la ley mercantil y sus obligaciones contractuales se limitan a la contratación de los servicios y pagos de los mismos.

Informó que las entregas realizadas por parte del proveedor de medicamentos COHAN para el año 2021 del mes de enero, febrero y marzo de los corrientes, se realizaron correctamente. No obstante, a partir de 15 de abril de 2021, las entregas son responsabilidad de la SUBRED SUR OCCIDENTE. Sin embargo, es necesario que el accionante sea valorado nuevamente por el médico general del COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTA a través del área de sanidad, por ser el encargado del proceso de atención en salud de la población privada de la libertad.

Posteriormente, mediante memorial del 9 de julio del corriente, manifestó que se encuentra ante una imposibilidad legal, contractual y material para ordenar ni autorizar ningún servicio de salud para la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC, pues ya no es más el administrador fiduciario de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. En efecto, informó que el contrato de Fiducia Mercantil No. 145 de 2019 suscrito con la USPEC, cuyo objeto fue la administración y pagos de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, finalizó el 30 de junio del año 2021. Preciso que, de conformidad con lo establecido en la Resolución 238 del 15 de junio de 2021, expedida por la USPEC, por lo que a partir del primero (1º) de julio de 2021, FIDUCIARIA CENTRAL S.A., es el nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. En consecuencia, el Consorcio solicitó su desvinculación del presente proceso, y en su lugar se vincule a la FIDUCIARIA CENTRAL.

El **INPEC**, Dirección Central, contestó la tutela, manifestando que carece de competencia para brindar atención médica requerida por el accionante, a pesar de reconocer que a su cargo se encuentra la gestión y monitoreo de la atención de salud de las personas privadas de la libertad. También sostiene que, al tenor del Decreto 4150 de 2011 y del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, ello es del resorte de la USPEC que debe Garantizar las condiciones y medios para el traslado de personas privadas de la libertad a la prestación de servicios de salud, tanto al interior de los establecimientos de reclusión como extramural, y del CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019 administrado por LA PREVISORA "FIDUPREVISORA S.A.", por estar encargado de expedir las autorizaciones de servicios respectivas, para la prestación de los servicios

de salud, dentro de la Red de Prestadores de Servicios de Salud Contratada.

En consecuencia, solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva del INPEC y se le desvincule del trámite de la acción. No obstante, pretende también se requiera y exhorte a la USPEC y al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019 administrado por LA PREVISORA "FIDUPREVISORA S.A." para que brinden la atención en salud requerida por el accionante.

El **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** contestó la tutela, manifestando que, con fundamento en la Ley 715 de 2001 y los artículos 151, 288, 356 y 357 del Acto Legislativo 01 de 2001, funge únicamente como ente rector de las políticas del Sistema General de Protección Social en materia de salud, por lo que no ha violado ni amenaza violar derecho fundamental alguno del accionante. Argumentó que, al tenor del artículo 18 del Decreto 4151 de 2011, compete al INPEC supervisar la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad. Asimismo, que en virtud de la Ley 1709 de 2014, las prestaciones asistenciales en salud dirigidas a población privada de la libertad, están a cargo de la USPEC.

Además, informó que, mediante oficio del 19 de mayo de 2021, con radicado 202131200779191, remitió al subdirector de Operación de Aseguramiento en Salud de la USPEC la petición formulada por el ciudadano accionante, mediante la cual requirió se adelantaran los trámites pertinentes para garantizar su derecho a la salud mediante la continuidad de la entrega de los medicamentos que requiere. Para tal efecto, aportó los comprobantes de aquella remisión.

Finalmente, pretende se declare la improcedencia de la acción de tutela en su contra, en la medida en que no se encuentra acreditado que la cartera ministerial haya vulnerado derecho fundamental alguno del accionante.

La **SUPERINTENDENCIA DE SALUD** contestó la tutela manifestando que carece de legitimación en la causa por pasiva y debe ser desvinculada del trámite constitucional, en tanto que no le es atribuible la violación de los derechos que se alegan como vulnerados, pues su intervención en la actividad de salud se limita al control y vigilancia ejecutando "operaciones tendientes a intervenir en la actividad de particulares para regular procesos

o impedir su desbordamiento en detrimento del interés general”, al tenor del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 y el artículo 14 de la ley 1122 de 2007.

La **COHAN** no contestó la tutela, pues radicó una contestación dirigida a otro proceso judicial.

La **FIDUCIARIA CENTRAL** no contestó la tutela.

5 PROBLEMA JURÍDICO

¿Vulneran las entidades accionadas los derechos fundamentales a la salud, vida, dignidad humana, debido proceso y petición del señor IVAN EMILIO VILLA JEREZ por suspender el suministro de medicamentos recetados tras un cambio contractual en la entidad proveedora de los mismos?

Tesis del Accionante: Las entidades accionadas vulneran sus derechos fundamentales al no llevar a cabo los trámites necesarios para continuar el suministro de medicamentos necesarios para garantizar la salud y la vida en condiciones dignas, pese a que desde el 12 de mayo del 2021 había elevado el requerimientos formales para que se diera continuidad a la provisión requerida.

Tesis del Despacho: La acción de tutela carece de objeto actual por haber sido consumado el daño a los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana del accionante respecto de la suspensión del suministro de medicamentos durante los meses de abril, mayo y junio de 2021; sin embargo, con ocasión del tardío cumplimiento de las medidas cautelares dictadas mediante providencia del 29 de junio del corriente, la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E. acreditó la superación de los hechos que causaron la solicitud de tutela, en tanto recetó y suministró nuevamente los medicamentos omitidos y asignó una cita médica con especialista para el día 14 de julio del corriente, con el fin de determinar y actualizar el tratamiento médico requerido.

De otro lado, se amparan los derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante, por la omisión de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD en su deber de tramitar y resolver la queja formulada

por el accionante mediante derecho de petición del 12 de mayo de 2021, mediante la cual cuestionó las irregularidades en la prestación del servicio de salud en su calidad de persona privada de la libertad.

6 ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

6.1 Acción de tutela como mecanismo especial de protección constitucional de los derechos fundamentales

1. En el artículo 86 de la Constitución Política¹ se consagró la acción de tutela como uno de los instrumentos constitucionales para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, que redundan en la participación ciudadana en los asuntos públicos y la intervención en la gestión de la administración pública y demás instituciones del Estado. Mediante esta acción judicial, todas las personas pueden reclamar el amparo y restablecimiento de sus derechos fundamentales cuando se encuentran vulnerados por parte de una autoridad pública o, excepcionalmente, de los particulares.

2. Sustancialmente, los presupuestos fácticos esenciales de la acción de tutela son i) la "acción u omisión" de la autoridad pública que ii) conlleva la violación o amenaza a derechos fundamentales. En consecuencia, el objeto del juicio constitucional por parte del juez consiste en determinar aquellos presupuestos, y, consecuentemente, las medidas administrativas que deben adoptarse para que se restablezcan las garantías vulneradas.

3. Para garantizar la razonabilidad del sistema jurídico, pese a su carácter informal da prelación a lo sustancial, la procedencia formal de la acción de

¹ "ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

amparo se encuentra sujeta a la verificación de los requisitos de subsidiariedad y la inmediatez, por lo que con la tutela se conjuran violaciones o amenazas actuales, graves y directas a los derechos fundamentales de las personas.

3.1. En cuanto al primer requisito, dado que el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender reclamos ciudadanos a los derechos de manera ordinaria, la acción constitucional opera de manera subsidiaria cuando no existen otros mecanismos ordinarios de defensa idóneos y eficaces; excepcionalmente, aunque existan mecanismos de defensa ordinarios, procede la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales, pues en esos casos la vulneración es inminente y requiere una reacción urgente e inmediata.

3.2. El requisito de inmediatez, por su parte, impone que el titular del derecho vulnerado ejerza la acción en un lapso razonable desde que se configuró la acción u omisión de la autoridad pública. En efecto, este instrumento judicial de amparo se surte mediante un procedimiento preferente y sumario, y hace efectivo el acceso oportuno al servicio público de administración de justicia, mediante la protección inmediata de los derechos fundamentales por parte de la Jurisdicción Constitucional.

4. En virtud de la naturaleza jurídica de la acción y por ser el Juez de Tutela un garante de los derechos fundamentales, hay lugar a examinar de manera amplia el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante. De manera que, incluso al margen de las pretensiones de la persona afectada, en cuyo sentir se manifiesta la vulneración fundamental, corresponde al juez adecuar la solicitud de tutela a la realidad constitucional y proveer sobre el restablecimiento de todo derecho que encuentre violado, aun más allá de lo solicitado e incluso por fuera de ello.

6.2 El derecho fundamental de salud y la prestación del servicio a la población privada de la libertad

1. **Fundamento constitucional y convencional:** las fuentes normativas que integran el bloque de constitucionalidad imponen que a las personas privadas de la libertad – PPL -, en virtud de su relación de sujeción con el Estado, se les deba garantizar plenamente el derecho a la salud y el acceso a ese servicio público en condiciones de igualdad. Sin lo cual,

evidentemente, no serían efectivos los derechos a la vida y a la dignidad humana.

- 1.1. En efecto, de acuerdo con los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución Política, la atención de la salud es un derecho fundamental de aplicación inmediata y a la vez un servicio público a cargo del Estado, por lo que se garantiza a todas las personas, sin que interese que se encuentren o no privados de la libertad, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, en tanto derecho fundamental. Asimismo, la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.
- 1.2. A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el numeral 2 del artículo 5, prevé que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- 1.3. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha considerado que el derecho a la salud no puede ser suspendido ni restringido a quienes se encuentran privados de la libertad, pues con ello se ponen en riesgo también otras garantías superiores como la vida y la dignidad humana:
*"En el campo de la salud es claro que, por su misma circunstancia, quien se encuentra privado de la libertad no goza de autonomía -como la persona libre- para acudir al médico cada vez que lo desee o necesite, y que, por lo general, tampoco le es posible escoger a los facultativos que deban examinarlo, tratarlo u operarlo. Ha de someterse a unas reglas generales y predeterminadas, indispensables por razones de organización y seguridad."*²
- 1.4. De tal manera, a la luz del derecho constitucional y convencional imperante en Colombia, se ha comprendido que el "derecho a la salud de las personas privadas de la libertad debe entonces ser garantizado en condiciones de igualdad a todos los habitantes del país, no solo porque se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la vida y a la dignidad humana, sino también porque tratándose de los internos existe una «relación especial de sujeción del interno con el

²Corte Constitucional, Sentencia T-535-98

Estado y la ausencia de justificación para su limitación dentro del marco general del derecho punitivo»³ .

2. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, como esquema de organización multidisciplinario, está integrado por diferentes organismos de Dirección, Vigilancia y Control (Ministerio de Salud y Superintendencia de Salud); de Administración y Financiación (INPEC, USPEC y Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad); y Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - EPS, Públicas, Mixtas o Privada. Cada uno de los integrantes del sistema tiene funciones y competencias para que se garantice la integridad en la prestación del servicio de salud que requiera la población carcelaria, **de conformidad con los artículos.**

- 2.1. Así, de acuerdo con la normatividad de orden legal y reglamentario aplicable, a fin de que la población carcelaria goce del servicio de salud en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, es imperativo que la PPL se encuentre afiliada al sistema de salud mediante una EPS, bien sea de forma subsidiada o contributiva, pero además tiene derecho a participar de forma preferente del Sistema Nacional Penitenciario Y Carcelario para recibir las prestaciones y coberturas propias de los servicios y atención en salud que requiera, los cuales incluyen la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales, y cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para garantizar el derecho fundamental.
- 2.2. Luego, de conformidad con el artículo 104 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 65 de la Ley 1709 de 2014, en todos los centros de reclusión se debe garantizar la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria, que ofrezca a las personas privadas de la libertad todos los servicios del sistema general de salud, sin discriminación por su condición jurídica. Dentro de aquellos servicios, fundamentalmente se encuentran los relativos la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicos o mentales y cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario, sin que se requiera

³ Corte Constitucional, Sentencia T-193-17

orden judicial alguna. En todo caso, se comprende, el servicio de salud debe prestarse con respeto a la dignidad humana.

- 2.3. Además, de acuerdo con el artículo 105 de la misma normatividad, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y USPEC se encuentra el diseño del modelo de atención en salud debe ser especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la PPL, para lo cual es financiado con el Presupuesto General de la Nación; como mínimo, debe tener una atención intramural, extramural, y una política de atención primaria. Para financiar el modelo, fue creado el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, administrado por una entidad fiduciaria encargada principalmente de contratar la prestación de los servicios de salud.
- 2.4. A su vez, artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, reglamentado mediante el Decreto 2496 de 2012, compilado por el Decreto Único 780 de 2016 regula el aseguramiento en salud para la población reclusa del país, y en su artículo 2 establece la obligatoriedad de afiliación de esta población al Régimen Subsidiado a través de una o varias EPS públicas o privadas, permitiendo la posibilidad de que la población reclusa que se encuentre afiliada a una EPS en el Régimen contributivo conserve su afiliación. Para tal fin, las EPS deben garantizar los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud teniendo en cuenta, en el modelo de atención, la particular condición de la PPL.
- 2.5. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con el Artículo 84 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.10.3.1. del Decreto Único 780 de 2016, la prestación de los servicios de salud a las PPL a través del modelo de atención por parte del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad prevalece sobre la atención en salud a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado o de los regímenes exceptuados o especiales.
- 2.6. Finalmente, conviene anotar que, al tenor del artículo 14 del Decreto 2496 de 2012, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud la vigilancia y control del cumplimiento de la operación del aseguramiento en salud de la población reclusa, por lo que debe adoptar las acciones a que haya lugar en caso de incumplimiento.
3. **Calidad en el servicio y suministro de medicamentos.** De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo que deben prestarse de forma eficiente. Ese concepto de eficiencia redunda en la prestación del servicio de atención en salud previsto en el artículo 49 de

la Carta de forma continua y de calidad, de manera que logre su finalidad, en procura de la efectividad del derecho material, en términos de diligencia y optimización.

3.1. En cuanto a la continuidad, atendiendo a los principios de celeridad que aplican a las actuaciones administrativas, los encargados de la prestación del servicio público de salud a la PPL deben adelantar las operaciones sin dilaciones injustificadas, de manera que los tratamientos o procedimientos mediante los cuales se presta el servicio a la población carcelaria sean ininterrumpidos, constantes y permanentes, a fin de garantizar a través del servicio de salud que el reo no se someta a una pena cruel, inhumana o degradante por ver comprometido su derecho a la salud, a la vida y a la dignidad humana; tal como lo ha aseverado la Corte Constitucional al considerar que "La persona privada de la libertad tiene derecho a la eficiente y continua prestación del servicio público de salud durante el tiempo en que permanezca en estado de sujeción a cargo del Estado"⁴.

3.2. Así, en cuanto a la calidad, para desarrollar aquel componente, al tenor del artículo 105 de la Ley 065 de 1993, y el artículo 7 del Decreto 2496 de 2012, a efectos de garantizar la calidad del servicio de salud prestado a la PPL las áreas de sanidad de los establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en las que se presten servicios de salud deberán cumplir con lo establecido en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3.3. De otro lado, respecto de la oportunidad en la prestación del servicio, concretamente en lo relacionado con el suministro de medicamentos, conviene anotar que, para efectos de la asistencia médica, de conformidad con la Resolución 3951 de 2016, *"Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de servicios y tecnologías en salud no cubiertas por el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC y se dictan otras disposiciones"* las EPS se encuentran obligados a garantizar a sus afiliados el suministro efectivo de lo prescrito por el profesional de la salud⁵, y a informar oportunamente a los afiliados a quienes se les haya prescrito servicios

⁴ Sentencia T-825-10

⁵ Artículo 30.

o tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, la fecha, dirección y nombre del prestador encargado de hacer efectivo el suministro de lo ordenado⁶.

4. **Trámite para hacer efectivo el servicio.** Al tenor el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto 2496 de 2012, la prestación de servicios de salud para la población reclusa a cargo del INPEC está organizada mediante un Manual Técnico Administrativo para la prestación de los servicios de salud elaborado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), conforme al modelo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Aquel manual, que determina, entre otros, los mecanismos de referencia y contra referencia y los programas de la estrategia de atención primaria en salud, debe ser adoptado por las EPS seleccionadas para la prestación del servicio por parte de la USPEC.

4.1.1. El Manual Técnico Administrativo para la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad a cargo del INPEC, Define los procesos y procedimientos para garantizar la atención en salud de la PPL, y determinar las competencias para el monitoreo, supervisión y evaluación de la Prestación de los Servicios en Salud en los diferentes niveles de atención.

4.2. Atención intramural. Concretamente en lo relativo a la prestación de servicios médicos en la modalidad de atención intramural para la asignación de citas médicas, es decir aquella que garantiza la prestación de servicios de salud para la PPL al interior de los Establecimientos de Reclusión a cargo del INPEC, el numeral 7.2.1.2 del Manual impone al responsable de sanidad trabajar mancomunadamente con el coordinador de la IPS, y prestar los servicios de medicina general, odontología, nutrición, procedimientos menores, prevención y promoción, terapias de acuerdo con la capacidad instalada de cada Establecimiento.

4.2.1. De lo contrario, deberá prestar el servicio mediante la atención primaria extramural en consultas externas. Para tal fin, indica el numeral 7.2.1.2.5 del Manual que es responsabilidad de la IPS o del Profesional que presta el servicio garantizar la atención cuando la Unidad de Custodia y Vigilancia ingrese a los internos con las medidas que garanticen la seguridad de los funcionarios, por lo que corresponde

⁶ Artículo 31.

al Director del Establecimiento impartir las instrucciones tendientes a proteger y custodiar la vida y seguridad del talento humano.

4.2.2. Finalmente, respecto del suministro de medicamentos, indica el numeral ibídem que, cuando el profesional de la salud ordene medicamentos, estos deben ser entregados de manera inmediata al interno. Solo en caso de no existir los medicamentos formulados, procede su entrega de acuerdo con los tiempos definidos por la normatividad vigente, pero sin que ello suponga en ningún caso superar el plazo de cuarenta y ocho (48) horas. Para tal efecto, el servicio farmacéutico debe entregar el listado de internos con medicamentos pendientes a los funcionarios de sanidad INPEC a fin que se anexe al listado de citas diarias, y así estos sean entregados directamente al usuario sin intermediarios, de lo cual debe quedar el respectivo registro con la fecha de solicitud y entrega. Finalmente, respecto de los medicamentos de control, deben ser entregados por el profesional con las competencias para esta función, de acuerdo a la normatividad vigente mientras se implementa totalmente lo dispuesto en el decreto reglamentario.

4.3. Atención extramural. Respecto de procedimientos de mayor complejidad de la atención primaria intramural, se lleva a cabo mediante consultas mediante la Red Externa contratada, según indica el numeral 7.2.2 del Manual.

4.3.1. Para tal fin, es menester la contratación de una red de prestadores de servicios complementarios extramurales que garanticen la continuidad de la atención especializada, por parte de la Entidad fiduciaria. Aquella debe además informar a la USPEC los integrantes de la red especializada dentro de los primeros 5 días de cada mes, y disponer de un centro de atención telefónica para generar autorizaciones e implementar los procesos de Referencia y Contra referencia de paciente, e informar la institución que prestará los servicios garantizados. A su vez, la USPEC debe implementar el modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad en coordinación con el INPEC e informarle la Red prestadora extramural, también dentro de los 5 primeros días de cada mes.

4.3.2. Mediante correo electrónico, la FIDUCIA y/o la USPEC, debe informar al INPEC qué IPS realizará la prestación de los servicios de salud extramural para los ERON que no cuenten con UPA.

4.3.3. Por tanto, cuando la unidad de atención primaria genera una interconsulta para servicio extramural, los funcionarios del INPEC,

deben tramitar ante la entidad designada por el fondo la respectiva autorización, informando la institución que prestara el servicio de salud, a través del Centro de atención telefónica.

- 4.3.4. A su vez, el prestador del servicio debe Garantizar las condiciones y medios para el traslado de las PPL a la prestación de los servicios de salud para la atención extramural. Por su parte, el INCPEC debe tramitar las citas medicas o de apoyo diagnóstico en la institución asignada en la autorización y realizar el tramite administrativo en el establecimiento para coordinar la remisión del interno hacia la institución prestadora de salud.

7 CASO EN CONCRETO

7.1 El derecho fundamental de salud fue vulnerado

1. Al tenor del escrito de tutela y los escritos de contestación, el señor IVÁN EMILIO VILLA JEREZ, identificado con C.C. No. 3.442.068 T.D. 100.343, N.U. 931.498, se encuentra privado de la libertad en el COMEB ERON PICOTA, PATIO 6, TORRE C, ESTRUCTURA 3.
2. En esa condición, el 12 de mayo del 2021 presentó una petición ante el Ministerio de Salud y ante la Superintendencia de Salud para que se le respetara el derecho fundamental a la salud, que consideró vulnerado en tanto que desde el mes de abril de 2021 no le son suministrados los medicamentos que requiere en su condición de enfermo del sistema cardiovascular. Tanto en aquella petición como en el escrito de tutela, informó que el área de sanidad del establecimiento carcelario argumentó que la suspensión en el suministro de medicamentos obedece a un cambio de la entidad encargada de la provisión. Además, cuestiona que no existe farmacia en el establecimiento carcelario, ni tampoco personal médico idóneo para valorarle.
3. Por su parte, el COMEB ERON PICOTA se abstuvo de contestar la acción de tutela y de rendir los informes requeridos mediante el auto admisorio de la acción. Por lo tanto, hay lugar a dar aplicación del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual, si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos que sustentan la acción de amparo.

4. Ahora bien, de las respuestas a la acción de tutela rendidas por las demás entidades accionadas, enfatiza el despacho en lo manifestado por parte del CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL, según el cual, por finalización del contrato con el antiguo proveedor de medicamentos a la población privada de la libertad en el COMEB ERON PICOTA, a partir de 15 de abril de 2021, las entregas son responsabilidad de la SUBRED SUR OCCIDENTE.

Se resalta también la respuesta ofrecida por la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE, la cual afirmó que, para dar continuidad al tratamiento médico del accionante, es necesario primero que aquel sea valorado nuevamente por el médico general del Establecimiento Carcelario a través del área de sanidad, pese a que la misma SUBRED indicó que ya le habían valorado el 4 de febrero de 2019 en especialidad de cardiología de la USS Occidente de Kennedy por cuadro clínico de dolor precordial irradiado a espalda, con antecedentes de hipertensión arterial y diabetes mellitus, y consecuentemente recetado con Losartan, Hiclorotiazida, Ácido acetilsalicílico y Atorvastatina.

Finalmente, resalta el despacho de las contestaciones ofrecidas por el INPEC, la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud que las tres entidades se consideraron carentes de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que no ostentaban ninguna competencia ni función que pudiera tener relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

5. Pues bien, resaltado tales aspectos del debate, pasa el despacho determinar la vulneración grave de los derechos fundamentales a la salud, seguridad social, vida en condiciones dignas, que le asisten al ciudadano IVAN EMILIO VILLA JEREZ.

- 5.1. Como se vio en precedencia, el ciudadano accionante, en su condición de privado de la libertad, se encuentra amparado constitucionalmente para que el Estado le garantice plenamente el derecho a la salud y el acceso a ese servicio público en condiciones de igualdad y no discriminación. Es claro que, pese a la relación de sujeción que le impone por el poder punitivo, debe ser tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, sin someterle a tratos crueles,

inhumanos o degradantes que suponen privarle no solo de la libertad sino del derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas.

- 5.2. En efecto, una de las formas de garantizar el acceso al derecho y al servicio de salud, es recibir las prestaciones y coberturas propias de los servicios y atención en salud que requiera, incluyendo la prevención, el diagnóstico temprano y el tratamiento adecuado de todas las patologías que le afecten.
- 5.3. En el marco del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y el Modelo de Atención en Salud, de manera concreta, el accionante tiene derecho a que i) en el mismo establecimiento de reclusión le será garantiza la prestación de servicios de salud primaria; ii) le presten servicios de consulta externa especializada contratada para procedimientos de mayor complejidad de forma extra mural; y iii) le sean suministrados todos los medicamentos que requiera de forma eficiente, esto es de manera continua y oportuna.
- 5.4. Además, el accionante tiene derecho a que, pese a los diversos cambios de orden contractual o institucional que puedan presentarse, estos no incidan en con el servicio de salud prestado, de manera que no se afecta la calidad ni eficiencia de la asistencia médica y el tratamiento, ni la oportunidad y continuidad en el suministro de medicamentos de tal manera que no se ponga en riesgo la salud del paciente. En este sentido, para el Despacho es claro que cualquier traba administrativa, o dilación injustificada en el tratamiento o procedimiento de salud a que tiene derecho quebranta no solo las reglas rectoras del servicio público esencial de salud, sino también los principios de dignidad humana, pudiendo configurar un trato cruel, indigno y degradante.
- 5.5. En este sentido, para el Despacho no son admisibles las justificaciones ofrecidas por la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE y el CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL- el cual, valga anotararlo, pese a que terminó su relación contractual con la USPEC, es responsable de las acciones y omisiones en que pudo haber incurrido durante el termino de vigencia del contrato-. En ese sentido, pese al cambio contractual de la entidad proveedora de los medicamentos, no era dable para las accionadas

suspender el suministro de las medicinas necesarias para que el accionante adelante su tratamiento de salud; si fuere necesario revisar la formulación médica o actualizarla, la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE debía adelantar las acciones propias de su competencia para que la validación de la receta medica tuviera lugar sin que ello impusiera al accionante un estado de riesgo en salud, pues su condición de privado de la libertad no le resta las prerrogativas propias que acarrea su humanidad y su ciudadanía.

6. Pese a lo anterior, observa el despacho que ha sido superada parcialmente la vulneración de los derechos fundamentales que le asisten al accionante, con ocasión del obligado cumplimiento de las medidas cautelares que fueron decretadas por la suscrita autoridad judicial mediante providencia del 29 de junio del corriente.

6.1. En efecto, mediante memorial del 12 de julio de 2021, la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE informó que el pasado 07 de julio fue valorado el accionante por parte de médico general en consulta intramural realizada en el COMEB PICOTA, y se le recetaron y suministraron los siguientes medicamentos:

Medicamento	Cantidad tabletas
<i>Carvedilol 12.5 mg Tableta</i> <i>1 tableta al día X 1 mes</i>	30
<i>Losartan 50 mg Tableta</i> <i>2 tabletas día X 1 mes</i>	60
<i>Hidroclorotiazida 25 mg Tableta</i> <i>1 tableta al día X 1 mes</i>	30
<i>ASA 100 mg Tableta</i> <i>1 tableta al día X 1 mes</i>	30

Además, se asignó una cita médica especializada por cardiología, con el propósito de actualizar su estado clínico y definir plan de manejo en la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE, que debe tener lugar el 14 de julio de 2021 a las 8:00a.m. en la USS Occidente de Kennedy, consultorio 102. Según informó la accionada, aquella diligencia ya fue notificada al establecimiento penitenciario la Picota, a través de la señora MARIA BURBANO, a fin de garantizar el traslado y cumplimiento a la cita asignada al accionante.

- 6.2. Pese a lo anterior, observa el despacho que amerita reproche que las actuaciones desplegadas por el COMEB PICOTA- ÁREA SANIDAD y la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE, hayan tenido lugar solo con ocasión del cumplimiento tardío de una orden judicial. Ello supone una vulneración no solo a los derechos fundamentales de salud, vida y dignidad humana del actor, sino además los derechos fundamentales al debido proceso e incluso al de petición, teniendo en cuenta que desde el 6 de mayo el ciudadano privado de la libertad había informado al Ministerio de Salud y a la Superintendencia de Salud sobre las irregularidades presentadas en el suministro de medicamentos, incompleto en el mes de abril y absolutamente nulo desde el mes de mayo.
- 6.3. En este sentido, encuentra el despacho que, en relación con la afectación a los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana, se ha configurado en este caso el daño consumado respecto de la prestación del servicio médico durante los meses de abril, mayo y junio del año en curso. Y, en la actualidad, se encuentra superada dicha vulneración, con motivo de la realización de las diligencias pertinentes a efectos de garantizar la prestación del servicio, conforme se expuso previamente (numeral 6.1 de este acápite).
- 6.4. Por lo tanto, hay lugar a dar aplicación al artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido.
7. Al margen de lo anterior, observa el despacho que los derechos fundamentales al debido proceso y a la petición se encuentran actualmente vulnerados por parte de la Superintendencia de Salud, por haber omitido atender la queja formulada por el accionante mediante el derecho de petición del 12 de mayo de 2021, adjuntado como anexo al escrito de tutela.

- 7.1. De acuerdo con el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 2020, el término de 30 días con el que contaba la entidad de control para resolver sobre los cuestionamientos relativos a la prestación del servicio de salud al accionante por parte de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y del Modelo de Atención en salud, venció el 28 de junio de 2021. Sin embargo, la autoridad administrativa omitió acreditar en este proceso haber resuelto la petición formulada.
- 7.2. En ese sentido, se deberán amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de petición, a efectos de ordenar su restablecimiento solicitando a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD que proceda a dar trámite a las quejas formuladas por el accionante respecto de las deficiencias en la prestación del servicio de salud por parte de la USPEC, el COMEB PICOTA- ÁREA SANIDAD y la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE. Para tal efecto, se remitirán a tal entidad la totalidad de documentos que integran el expediente judicial de la referencia, incluyendo las providencias expedidas, con el fin de que sean tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control al sistema de salud.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero. – DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO Y HECHO SUPERADO respecto de los derechos fundamentales a la salud, vida, dignidad humana que le asisten al señor **IVAN EMILIO VILLA JEREZ**, identificado con C.C. No. 3.442.068 T.D. 100.343, N.U. 931.498, privado de la libertad en el COMEB ERON PICOTA, PATIO 6, TORRE C, ESTRUCTURA 3, por lo considerado en el numeral 6 del acápite CASO CONCRETO de esta providencia.

Segundo. – PREVENIR Y EXHORTAR a la **USPEC, al COMEB PICOTA-ÁREA SANIDAD** y la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE**, para que en ningún caso vuelvan a incurrir en las acciones y omisiones que, como en el caso de la referencia, vulneraron y

arriesgaron los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana del accionante privado de la libertad, advirtiéndoles que, si procedieren de modo contrario, podrán ser sancionadas de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido.

Tercero. - Amparar los derechos fundamentales de petición y debido proceso del señor **IVAN EMILIO VILLA JEREZ**, conforme a considerado en el numeral 7 del acápite CASO CONCRETO de esta providencia.

Cuarto. - Ordenar a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** que, de manera inmediata, y en todo caso antes de que transcurran cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la comunicación de esta providencia, proceda a resolver de fondo la queja presentada por el accionante mediante derecho de petición radicado el 12 de mayo del 2021.

Quinto. - Notificar por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto. -. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991

Séptimo. -.Trámites virtuales: Todo memorial, escrito, prueba o documento debe ser enviado **únicamente** al correo electrónico del despacho: jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co

No se reciben documentos en físico, solo virtuales. Se solicita escribir en el asunto: "**2021-151 TUTELA**", y en lo posible enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y tengan calidad para envío por correo. Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a todos los sujetos procesales mediante sus correos electrónicos, siendo estos:

notificaciones@inpec.gov.co

juridica.monitoreo@inpec.co

buzonjudicial@uspec.gov.co

juridica.epcpicota@inpec.co

direccion.epcpicota@inpec.co

notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co
snstutelas@supersalud.gov.co
snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co
defensajudicial@subredsuerooccidente.gov.co
direccionjuridica@cohan.org.co
notjudicialppl@fiduprevisora.com.co
notjudicial@fiduprevisora.com.co
allservice2721@gmail.com
fiduciaria@fiducentral.com
notjudicial@fondoppl.com
servicioalcliente@fiducentral.com

La Secretaría del Juzgado presta atención al público mediante el número de teléfono 313 489 53 46 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m. - 1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ**

Firmado Por:

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **51c6f6c16306b63bc555ab7faf37865981557e3f10edfa7463962112be9c98cf**
Documento generado en 13/07/2021 07:38:32 p. m.