

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, 10 de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: TUTELA – IMPUGNACIÓN
Accionante: BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ
Accionado: INSTITUTO NACIONAL CARCELARIO Y PENITENCIARIO - INPEC Y OTROS Y OTROS.
Asunto: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

SENTENCIA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por (Fiduciaria Central S.A)., contra la sentencia del 15 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, mediante la cual concedió el amparo solicitado por el actor.

I. ANTECEDENTES

BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ, interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (COIBA), Áreas de Sanidad y Salud Pública, Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)., persiguiendo la protección a sus derechos fundamentales a la vida, dignidad, y salud.

1. HECHOS

1.1. Relata la actora que se encuentra privada de la libertad desde hace 53 meses, padeciendo unos dolores crónicos en ambas piernas, donde le empezó una úlcera varicosa, una erisipela y unas hemorragias.

1.2. Sostiene que en varias ocasiones le han realizado curaciones, pero a medida que pasa el tiempo se encuentra más enferma.

1.3. Refiere la actora que requiere con carácter urgente se ordene a los accionados suministrar las medias de compresión, las cuales fueron formuladas por su médico tratante, así como cita con el médico cardiovascular para seguimiento y control de su enfermedad.

1.4. Manifiesta que requiere el suministro del medicamento Daflon 500 mg, por ser la medicina que le calma el dolor, y que el mismo, no le es suministrado por no

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

encontrarse en el POS. Además, que el acetaminofén no le hace ningún efecto para su dolor.

1.5. Indica que requiere se le practique ecografía de piernas, una ecografía doppler en ambas piernas y se le practique un electrocardiograma.

2. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

2.1. DIRECCIÓN GENERAL DEL INPEC

Expresó que la responsabilidad en lo que concierne al servicio de salud de los PPL, se encuentra en cabeza de la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC Y LA FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Manifestó que no es la responsabilidad ni la competencia de la DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC el prestar el servicio de salud, separar citas médicas, o solicitar citas con especialistas para las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Explicó que la competencia y responsabilidad de la supervisión, contratación, entrega de los elementos necesarios y la prestación del servicio de salud a los PPL, corresponde de forma exclusiva a LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CANCELARIOS USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Manifestó que con fundamento en la Normatividad vigente, artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, ley 65 de 1997, y el artículo 66 de la ley 1709 de 2014., el Ministerio de Salud y Protección Social y el USPEC deben diseñar un modelo de atención en salud integral, especial y diferenciado para la prestación de servicios médicos carcelarios y penitenciarios; Por lo cual se creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, que consiste en una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia contable, patrimonial y estadística, integrado por los Recursos del Presupuesto de la Nación.

Consignó que el ente responsable de que se adecúe la infraestructura de las unidades de atención inicial de urgencias y las unidades de atención primaria en cada establecimiento carcelario y penitenciario es de la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CANCELARIOS (USPEC).

También trajo a colación el artículo 2.2.1.11.3.2 del Decreto 1069 de 2015 que consagra las funciones del USPEC dentro de las cuales se encuentran las siguientes; Contratar a la fiduciaria con cargo de los recursos del Fondo de los PPL para que sea esta entidad la que proceda a contratar la prestación de los servicios de salud para la población privada de la libertad; contratar las actividades de interventoría y supervisión del contrato de fiducia suscrito; y garantizar los medios y condiciones con el fin de poder trasladar los PPL para la prestación de los servicios de salud.

Insistió que dentro de las funciones del INPEC no está el de prestar a la población interna el servicio de salud, ya que dicha función fue escindida mediante Decreto

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

ley 4150 de 2011, y a la fecha los que la tienen son otras entidades como el USPEC y la EPS que esta entidad determine.

Recalcó que, en lo atinente al derecho a la salud, la responsabilidad del INPEC se circunscribe únicamente al traslado de los internos a las distintas dependencias al interior del establecimiento, donde se incluye el área de sanidad o los desplazamientos que deban realizar con el fin de cumplir lo que ordenen las distintas autoridades judiciales.

Concluyó que es evidente que el INPEC jamás se ha sustraído de su deber funcional, y mucho menos ha realizado acciones que redunden en un menoscabo de los derechos fundamentales de la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ; estimó que no existe alguna prueba que acredite que el INPEC haya negado a la accionante el libre acceso a las áreas de sanidad dentro del mismo centro penitenciario donde reside, ni tampoco se prueba una conducta negativa del INPEC para que se materialice e traslado de la accionante a un centro médico externo cuando así se hubiese ordenado.

Solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva en cuanto a las pretensiones incoadas en la presente acción, se desvincule al INSTITUTO NACIONAL PENITENIARIO Y CARCELARIO INPEC y LA SUBDIRECCIÓN DE SALUD DEL INPEC y se exhorte y requiera a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC Y FIDUCIARIA CENTRAL S.A para que procedan a brindar la atención en salud que requiera la población carcelaria sin ninguna dilación.

2.2 UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC

Informó al juzgado que el Consorcio Fondo de Atención en salud PPL 2019, ya no es la firma que asume lo relacionado a la prestación de los servicios de salud para la población privada de la libertad, debido a que la nueva encargada es la FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Explicó que, la USPEC es la entidad que debe suscribir el contrato de fiducia mercantil para que se garantice la prestación de los servicios médicos y luego de suscrito dicho contrato, FIDUCIARIA CENTRAL S.A como sociedad fiduciaria debe administrar los recursos del fondo que se destinan para contratar los servicios para una atención integral en salud de los PPL y por último el INPEC es quien debe efectivizar y materializar los servicios médicos autorizados por las EPS.

Precisó que los PPL en primer lugar deben ser atendidos por el área de sanidad del establecimiento carcelario, y estos son los que remiten a la persona interna para una atención con medicina especializada en las IPS que contrata FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Expresó que los profesionales que contrata FIDUCIARIA CENTRAL S.A deben expedir a la accionante las autorizaciones de servicios médicos que se requieran para que pueda ser atendido.

Adujo que realizó la consulta en la plataforma del sistema denominado MILLENIUM, y avizó que a la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCEZ se le expidieron

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

autorizaciones para “CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGIA VASCULAR” y “CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGIA VASCULAR”

Manifestó que el profesional que fue contratado por FIDUCIARIA CENTRAL S.A y el área de SANIDAD DEL COIBA IBAGUÉ, deben articularse para realizar las acciones adecuadas para que a la accionante pueda proporcionársele la atención médica que necesita.

Sostuvo que la USPEC no es competente ni tiene la facultad de autorizar, trasladar o agendar los procedimientos, citas médicas, tratamientos y entrega de los medicamentos que fueron autorizados por los prestadores que fueron contratados por la FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Consignó que la USPEC no ha vulnerado los derechos fundamentales que la accionante invoca, en cambio sí ha garantizado la cobertura de los servicios en salud a los PPL según su competencia y funciones, por lo que solicitó se excluyera de la responsabilidad endilgada por la accionante a la USPEC por carencia de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no ha vulnerado ningún derecho fundamental invocado por la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ, en cambio sí ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones.

2.3 CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD

Informó que respecto de la solicitud expresada por la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ, carece de competencia para atenderla, puesto 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 los PPL, terminó el día 30 de junio del 2021.

Consignó que según Resolución 238 del 15 de junio de 2021 emitida por la USPEC, la FIDUCIARIA CENTRAL S.A a partir de 01 de julio de 2021 se convertiría en el nuevo administrador fiduciario del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Reiteró que la entidad está inmiscuida en una imposibilidad legal, material y contractual para autorizar u ordenar algún servicio de salud para la PPL.

Afirmó que carece de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que la FIDUCIARIA CENTRAL S.A a partir del 01 de julio de 2021 es el nuevo administrador y vocero fiduciario del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Aclaró que FIDUCIARIA CENTRAL no pertenece al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019, sino que es una entidad distinta.

2.4 COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ COIBA - PICALÉÑA

Infirió que la presente entidad no ha vulnerado algún derecho fundamental a la accionante, puesto que a dicha petición se le dio el siguiente trámite; en el área de

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

sanidad del Establecimiento Carcelario se comunicó que la accionante poseía una autorización para consulta por primera vez con el especialista en cirugía vascular; se realizó la solicitud del servicio al Hospital Federico Lleras Acosta por parte del área de sanidad, pero aquel respondió el día 15 de octubre de 2021 que no tiene agenda desocupada para el mes de octubre de 2021; posteriormente el área de sanidad el día 10 de diciembre de 2021 envió correo electrónico a FIDUPREVIASORA CENTRAL solicitando una valoración para los dolores crónicos.

Solicitó se declare la improcedencia de la presente acción constitucional por hecho superado, puesto que esta entidad realizó todas las diligencias administrativas necesarias para dar respuesta a la presente tutela, de igual forma, solicitó que se desvincule por falta de legitimación en la causa por pasiva al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ COIBA.

2.5 PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL REPRESENTADO POR FIDUCIARIA CENTRAL S.A.

Invocó su falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que el objeto del contrato de fiducia mercantil que se celebró con el fideicomitente consiste en “la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la atención integral en salud y la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud a la PPL a cargo del INPEC”.

Expresó que esta entidad no funge como una EPS o una IPS, sino como un administrador de los recursos del del patrimonio autónomo.

Consignó que FIDUCIARIA CENTRAL S.A debe vincularse a esta acción de tutela solo como administrador y vocero de los recursos del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, y no a causa de una responsabilidad particular.

Afirma que el call- center Millenium le indico que se expidió de forma oportuna a nombre de la accionante autorización en dos ocasiones para *CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR*”; y *“ECOGRAFÍA DOPPLER DE VASOS VENOSOS DE MIEMBROS INFERIORES”*, por lo que solicitó al juez de primera instancia requerir al establecimiento carcelario para que informe sobre las gestiones llevadas a cabo para el cumplimiento de las autorizaciones mencionadas.

Sostuvo que respecto de la solicitud del medicamento doflan 500, Doppler en ambas piernas, medias, cremas para las piernas y electrocardiogramas, no se arribó ordenes médicas vigentes, siendo pertinente una valoración del especialista en cirugía vascular para que determine sobre la necesidad del servicio o tratamiento médico que se solicita.

Bajo esas condiciones solicito se desvincule al Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, puesto que ha llevado a cabo las gestiones adecuadas para llevar a cabo la contratación de la red medica extra e intramural, se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y la falta de competencia,; y se ordene al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ-

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

PICALEÑA informar sobre las actuaciones ejecutadas con el fin de cumplir las autorizaciones expedidas por parte del Contac Center.

2.6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Expresó que, para el caso en concreto, la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ está legitimada para interponer la presente acción constitucional, puesto que es una persona adulta que está obrando en nombre propio y está siendo afectada en sus derechos fundamentales a la seguridad social, vida digna y salud, ya que no se ha suministrado los elementos, medicamentos, cita con especialista, exámenes especializados, y en general lo que requiere para que pueda tratar de forma integral su enfermedad.

Afirmó que se encuentra probado el requisito de legitimación por pasiva de parte de la accionada puesto que se trata de particulares que prestan un servicio público y porque la presunta actuación que resulta lesiva para los derechos fundamentales de la accionante está relacionada con una hipotética omisión por parte de la accionada, la cual se vincula con el cumplimiento de su objeto social.

Concluye, teniendo en cuenta la confianza legítima y el principio de buena fe, que en efecto a la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ se le vulneraron sus derechos fundamentales a la vida digna, salud, seguridad social, ya que las accionadas debieron proporcionarle a la accionante un tratamiento integral.

Encontró que, a raíz de la actuación de la accionada, la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ no recibió el tratamiento integral que su médico tratante ordenó, puesto que este se interrumpió ya que no le entregaron sus medicamentos, atendiendo las reglas de oportunidad y continuidad indicadas por el profesional que tiene a su cargo; además adujo que se afectó el principio de integralidad al no prestársele a la señora DEVIA SANCHEZ el servicio de salud tal como lo prescribió el galeno.

Consideró que a la accionante le asiste la razón para que se protejan sus derechos fundamentales a seguridad y salud en conexidad con la dignidad humana y la vida, en relación con el suministro de forma inmediata de la atención médica especializada, exámenes y medicamentos eficientes, y oportunos, a menos que al momento de emitirse sentencia, las entidades accionadas ya le hayan proporcionado a la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ el tratamiento integral, y así se haya superado los hechos motivo de la litis, y por ende, deba declararse su improcedencia.

3. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, mediante providencia del 15 de diciembre de 2021, amparo los derechos fundamentales a la salud y vida digna de la accionante.

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Precisó que, si bien en la acción de tutela no se allegó material probatorio por parte de la accionante, se entiende que las personas que se encuentran privadas de la libertad tienen mucha dificultad para aportarlas debido a su estado de indefensión.

Advirtió que el único que informó sobre las gestiones realizadas para el tema de salud de la accionante fue el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, quien mencionó que se expidió una orden de ecografía Doppler de vasos venosos de miembros inferiores y una consulta con especialista por primera vez.

Por ello, ordenó al Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL por medio de su Gerente, que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia le asigne una cita con especialista en cirugía vascular a la accionante si aún no lo hubiere realizado y al Complejo Carcelario y Penitenciario –COIBA junto con el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, que realicen los trámites administrativos pertinentes para que la accionante pueda trasladarse a los procedimientos o citas médicas.

4. LA IMPUGNACIÓN

4.1. PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL.

Inconforme con la decisión adoptada, la parte accionada, Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL; representada (Fiduciaria Centra S.A.) formuló impugnación, aduciendo que la finalidad del Consorcio es contratar y administrar los recursos del Fondo Nacional en Salud para personas privadas de la libertad, por tal razón, no debe ordenárseles que realice las gestiones para materializar los servicios médicos ordenados al actor, esto es, la asignación de citas con las especialidades solicitadas, toda vez que estos es competencia del INPEC y del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, razón por la cual no es comprensible el motivo por el que se ordenó esas gestiones a esa entidad, generándose una imposibilidad jurídica para cumplir con la orden judicial.

Sostiene que, conforme a las obligaciones contractuales del contrato de fiducia mercantil, realizó la contratación de la red prestadora de servicios médicos extra e intra mural para el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉPICALÉÑA y del Call-Center Millenium, quien se encarga de emitir autorizaciones de los servicios médicos para la atención extramural, para que los centros penitenciarios procedan a realizar las peticiones de autorizaciones para procedimientos, tratamientos médicos o remisión de especialistas.

De otra parte, señala que el Call-Center Millenium le indicó que emitió de forma oportuna autorizaciones por lo que considera dio cumplimiento a sus obligaciones legales.

Igualmente señala que es el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, el responsable respecto de la atención en salud dentro del establecimiento penitenciario, encargado de realizar las solicitudes de autorizaciones, la consecución de citas y la materialización de los servicios autorizados.

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Por consiguiente, se colige que los temas referentes a salud, relacionados con la población privada de la libertad, deben ser gestionados por el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, en coordinación con el INPEC, de acuerdo con sus competencias legales y el manual técnico administrativo para la prestación del servicio de salud en persona privadas de la libertad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar a la Sala, si deberá confirmarse la decisión impugnada por medio de la cual, se amparó el derecho fundamental a la salud de la accionante, al considerar que dentro del modelo de prestación de servicio en salud a la población privada de la libertad el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, tiene obligaciones en la prestación de servicios de salud, especialmente los requeridos por la accionante, o si por el contrario, deberá modificarse al no encontrarse ajustada a derecho esta decisión en lo que tiene que ver con las ordenes emitidas por el a quo pues su obligación únicamente consiste en administrar y pagar los recursos dispuestos por el fideicomitente en el fondo, los cuales están destinados a la celebración de contratos para la prestación en el servicio de salud.

3. MARCO JURÍDICO

3.1. La relación de especial sujeción en la que se encuentran los internos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios y los deberes que surgen de ella a cargo del Estado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado la noción de relaciones especiales de sujeción como base para el entendimiento del alcance de los deberes y derechos recíprocos existentes entre internos y autoridades carcelarias, afirmando que las relaciones especiales de sujeción son: *“relaciones jurídicoadministrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resueltas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación.”*¹

En el contexto anterior, la jurisprudencia constitucional ha hecho referencia a las implicaciones constitucionales de las relaciones especiales de sujeción entre

¹ Corte Constitucional, sentencia del 19 de agosto del 2008, M. P. Dr.: Humberto Antonio Sierra Porto
Página 8 de 6

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

autoridades carcelarias y reclusos, las cuales suponen considerar la ponderación de las necesidades organizativas y de disciplina en las cárceles con los derechos no limitables de los internos, señalando lo siguiente:

*“De la jurisprudencia de la Corte Constitucional la Sala identifica seis elementos característicos que procederá a relacionar así: las relaciones de especial sujeción implican (i) la subordinación de una parte (el recluso) a la otra (el Estado); (ii) Esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial (controles disciplinarios y administrativos especiales y posibilidad de limitar el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas)”.*²

Al respecto, resulta necesario destacar la conclusión que a partir de los elementos anteriormente señalados se derivó en la sentencia T-881 de 2002. Se afirmó en dicha ocasión que, entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción se encuentran: (i) la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación), (ii) la imposibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, habeas data, entre otros), (iii) el deber positivo en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos. (iv) El deber positivo en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización de los reclusos.

De manera que entre los reclusos y el Estado surgen verdaderos deberes jurídicos de vital importancia en relación con la garantía de aquellos derechos fundamentales de los internos que además de no ser limitados en el marco de la relación especial de sujeción, revisten cierta vulnerabilidad en atención a las especiales condiciones de la población carcelaria. La protección de estos derechos implica la especial tutela del Estado respecto de los internos en su condición de sujetos en circunstancias de debilidad manifiesta.

² Sobre los deberes especiales del Estado ver la sentencia T-966 de 2000
Página 9 de 6

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

En tal sentido, la Alta Corporación ha precisado un contenido mínimo de las obligaciones que surgen para el Estado en relación con los internos, de acuerdo con las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* adoptadas por las Naciones Unidas, de acuerdo con las cuales³:

“[el Comité de Derechos Humanos -caso de Mukong contra Camerún 1994-] enumeró como los mínimos a satisfacer en todo tiempo por los Estados, aquellos contenidos en las reglas 10, 12, 17, 19 y 20 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que establecen, en su orden, (i) el derecho de los reclusos a ser ubicados en locales higiénicos y dignos, (ii) el derecho de los reclusos a contar con instalaciones sanitarias adecuadas a sus necesidades y al decoro mínimo propio de su dignidad humana, (iii) el derecho de los reclusos a recibir ropa digna para su vestido personal, (iv) el derecho de los reclusos a tener una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones higiénicas, y (v) el derecho de los reclusos a contar con alimentación y agua potable suficientes y adecuadas. En la misma providencia, el Comité notó que estos mínimos deben ser observados, “cualquiera que sea el nivel de desarrollo del Estado parte de que se trate”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha añadido a la anterior enumeración de los mínimos a satisfacer por los Estados, aquellos contenidos en las reglas Nos. 11, 15, 21, 24, 25, 31, 40 y 41 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, que se refieren en su orden a, (vi) la adecuada iluminación y ventilación del sitio de reclusión, (vii) la provisión de los implementos necesarios para el debido aseo personal de los presos, (viii) el derecho de los reclusos a practicar, cuando ello sea posible, un ejercicio diariamente al aire libre, (ix) el derecho de los reclusos a ser examinados por médicos a su ingreso al establecimiento y cuando así se requiera, (x) el derecho de los reclusos a recibir atención médica constante y diligente, (xi) la prohibición de las penas corporales y demás penas crueles, inhumanas o degradantes, (xii) el derecho de los reclusos a acceder a material de lectura, y (xiii) los derechos religiosos de los reclusos”.

Se trata, en suma, de algunas condiciones básicas cuya satisfacción no puede ser procurada directamente por el interno en atención a las restricciones de las que es objeto y que por tal razón deben ser asumidas por el Estado, de manera que la obligación del Estado de asegurarle a los reclusos unas condiciones materiales mínimas para vivir bien, es entendida como una emanación directa de su derecho a la dignidad humana.

De manera que las personas privadas de la libertad se encuentran vinculadas con el Estado por una especial relación de sujeción que dota a las autoridades carcelarias y penitenciarias de la potestad para limitar algunos derechos

³ Entre otros casos, se ha hecho referencia a este referente normativo en las siguientes sentencias: T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-1030 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); T-851 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

fundamentales⁴ como la libertad de locomoción, la intimidad familiar y el libre desarrollo de la personalidad, pero de la misma forma y de manera correlativa, surge para la Administración el deber de respetar y garantizar integralmente otra serie de derechos que no admiten restricción o limitación alguna, tales como la vida, la dignidad humana y la salud⁵.

De acuerdo a lo anterior, resulta posible concluir que si bien es cierto la internación de los infractores de la ley penal, en un centro penitenciario, obedece al legítimo ejercicio del *ius puniendi* radicado en cabeza del Estado, con fines de prevención general y particular, tal potestad, aunque comporta la limitación temporal de determinados derechos fundamentales, no es absoluta, por cuanto surge para el Estado el deber de preservar y garantizar el ejercicio de determinado grupo de derechos que de ninguna manera pueden verse limitados o disminuidos, y por ello, ante la vulneración de los mismos, se faculta al juez de tutela para procurar su protección inmediata y ordenar el cese de las acciones u omisiones que causan su transgresión, dado que toda persona privada de la libertad debe tener derecho a recibir un tratamiento acorde con el respeto de los derechos humanos, en especial a la dignidad humana, tales como los de no ser víctima de tratos crueles, degradantes o inhumanos y a que se le brinde una efectiva y pronta atención en salud de manera integral.

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

Actualmente se encuentra fuera de discusión el carácter de fundamental que se le ha otorgado al derecho a la salud, siendo la Corte Constitucional la que en diversos pronunciamientos así lo ha venido planteando y cuyos postulados fueron recogidos en la ley estatutaria 1751 de 2015, en la que se estableció el carácter que previamente reconoció como derecho fundamental, dado que su fundamentalidad se da por la importancia que aquel tiene en el desarrollo y disfrute de los demás derechos, y porque resulta claro que, el derecho a la salud, es necesario para llevar una vida en condiciones dignas y para disfrutar diversos aspectos de la vida diaria que, de otra forma, se verían impedidos y coartados al no tener todas las condiciones necesarias para su desarrollo

En ese sentido, recordando que el Estado tiene un deber positivo frente a las personas que se encuentran privadas de la libertad y específicamente, en el caso del derecho a la salud, dicho deber se traduce en la obligación de garantizar a las personas que se encuentran reclusas en establecimientos penitenciarios y carcelarios, el acceso a los servicios de salud que requieran⁶.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que:

“por la salud del interno debe velar el sistema carcelario a costa del tesoro público, y la atención correspondiente incluye, también a su cargo, los aspectos médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos, entre otros. Los derechos fundamentales del preso resultarían gravemente violados por la negligencia estatal en estas materias, así como por la falta

⁴ Sobre los derechos de los reclusos se pueden ver las sentencias T-424 de 1992; T-522 de 1992; T-596 de 1992; T-219 de 1993; T-273 de 1993; T-388 de 1993; T- 437 de 1993; T-420 de 1994; T-705 de 1996; T-690-10 y T-023-10, entre muchas otras.

⁵ Ver la sentencia T-571 de 2008.

⁶ Sentencia T-811 de 2002

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

de cuidado y asistencia requeridos para la prevención, conservación y recuperación de su salud. // Además, el Estado responde por los daños que pueda sufrir el recluso en su integridad en el caso de riñas, atentados o motines en el interior de la cárcel. Y, por supuesto, es de su responsabilidad el mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene, seguridad y salubridad, así como todo lo relativo a la debida alimentación del personal sometido a su vigilancia”.⁷

En la estructura del Estado, el responsable directo de cumplir con estas responsabilidades es el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, en virtud de lo previsto en el artículo 106 del Código Penitenciario y Carcelario⁸, el cual dispone:

“ARTÍCULO 106. ASISTENCIA MÉDICA. Todo interno en un establecimiento de reclusión debe recibir asistencia médica en la forma y condiciones previstas por el reglamento. Se podrá permitir la atención por médicos particulares en casos excepcionales y cuando el establecimiento no esté en capacidad de prestar el servicio.

Si un interno contrae enfermedad contagiosa o se le diagnostica enfermedad terminal, el director del establecimiento, previo concepto de la junta médica y de traslados, determinará si es procedente el traslado a un centro hospitalario o la medida adecuada de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal. Para este efecto, propondrá al funcionario judicial la libertad provisional o la suspensión de la detención preventiva. Si se trata del condenado comunicará de inmediato la novedad a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

El Director del establecimiento de reclusión queda autorizado, previo concepto del médico de planta, a ordenar el traslado de un interno a un centro hospitalario en los casos de enfermedad grave o intervención quirúrgica, bajo las medidas de seguridad que cada caso amerite. (...)”

Ahora bien, el Decreto 1141 de 2009 modificado por el 2777 de 2010, dispone que la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud de la población reclusa está a cargo del INPEC, la cual deberá hacerse en el régimen subsidiado, a través de una entidad promotora de salud de naturaleza pública del orden nacional y además establece que aquellos reclusos que se encuentren afiliados al régimen contributivo o a regímenes exceptuados, conservarán su afiliación, siempre que se cumplan las condiciones requeridas para tal fin. En estos casos, la prestación de servicios de salud deberá coordinarse con el INPEC, de manera que se pueda asegurar la custodia y seguridad del interno.

De manera que el derecho fundamental a la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad debe ser garantizado de manera oportuna, integral y eficiente por parte del Estado, como un deber derivado de la especial relación de sujeción en que se encuentra el interno, el cual comprende tres ámbitos: “i) el deber del Estado de brindar atención integral y oportuna a las necesidades médicas del interno, ii) el deber del Estado de garantizar la integridad física del

⁷ Sentencia T-353 de 1998

⁸ Ley 65 de 1993 ⁹

Sentencia T-825 de 2010.

Página 12 de 6

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

*recluso al interior del establecimiento carcelario, y iii) el deber del Estado de garantizar unas adecuadas condiciones de higiene, seguridad, salubridad y alimentación, al interior del establecimiento carcelario”.*⁹

Así las cosas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a los internos se les suspenden, entre otros, los derechos a la libertad física y a la libre locomoción y, como consecuencia de la pena de prisión, los derechos políticos. Igualmente, existen otros que se restringen de manera proporcionada como la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión, todo ello, en razón a las condiciones que impone la privación de la libertad, pero hay unos derechos que permanecen intactos, como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud, el debido proceso y el derecho de petición, cuya garantía permanece incólume aun cuando su titular sea sometido al encierro.

Como se observa, el derecho a la salud es de aquellos que no puede verse suspendido ni limitado por motivos relacionados con la pena de prisión y, como el interno no está en capacidad de auto-sostenerse, tampoco cuenta con la facilidad de afiliarse por cuenta propia al Régimen de Seguridad Social, o de sufragar el costo de los servicios de salud requeridos. Por tal razón, el Estado, a través de las instituciones encargadas para ello, como el INPEC, debe garantizar a la persona privada de la libertad el derecho a la salud. Entonces, debido a la relación de especial sujeción, el Estado es el directo obligado de asegurar la eficacia del derecho.

De todo lo expuesto, la Sala concluye que el Estado, a través del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, es el encargado de garantizar a cabalidad del derecho a la salud de la población reclusa, lo que significa que deberá prestarse tal servicio sin ninguna clase de interrupciones u obstáculos de carácter administrativo, ya sea de manera directa o a través de un tercero llamado a colaborar para el efecto.

4. CASO CONCRETO

BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ, persiguiendo el amparo de su derecho fundamental a la salud y vida digna, presuntamente vulnerado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA – Área de Salud Pública, el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por Fiduciaria Central S.A., promovió acción de tutela, con el fin de que se materializara los servicios médicos de medicina cardiovascular para seguimiento y control de su enfermedad, el suministro del medicamento Daflon 500 mg, se le practique ecografía Doppler de las piernas y un electrocardiograma, toda vez que las entidades accionadas no han realizado las gestiones administrativas con el fin de que sea atendida por los aludidos galenos.

El *a quo* por su parte amparó el derecho fundamental a la salud y a la vida digna de la actora, al considerar que, si bien con la solicitud de amparo no se arrimaron pruebas, se entiende que las personas privadas de la libertad, tiene una enorme dificultad para aportarlas, en razón a su estado de indefensión. Por lo que requirió a las entidades accionadas, para que con el respectivo informe, remitieran la historia clínica de la actora y las ordenes médicas que se le hayan recetado, para así poder

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

determinar sus padecimientos, donde efectivamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, informó sobre el estado de salud de la actora, alegando que a la misma se le ha ordenado consulta primera vez con especialista en cirugía vascular y ecografía doppler de vasos venosos de los miembros inferiores, quedando probado la flagrante vulneración a ese derecho fundamental.

La Sala al analizar la tutela, el fallo de primera instancia y la impugnación, puede concluir que el debate central gira entorno a determinar si el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por Fiduciaria Central S.A, tiene a su cargo la responsabilidad de la prestación de los servicios médicos en las condiciones ordenadas por el *a quo*, pues según sus alegaciones la naturaleza de Fiduciaria Central S.A. es estar constituida como una entidad financiera, la cual tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional en Salud de las personas privadas de la libertad que se encuentran dentro de la base de datos central a cargo del INPEC, poniendo de presente que según sus obligaciones contractuales del Contrato de Fiducia Mercantil No. 200 de 2021 de fecha 21 de junio de 2021 su función dentro del modelo de atención culminó con la contratación de la red prestadora de servicios médicos intramural y extramural que requerían los internos que están a cargo del INPEC, por lo que las órdenes judiciales son responsabilidad de COIBA en coordinación con el INPEC, debido a que se cuenta con una plataforma denominada CENTER MILLENIUM, por medio de la cual COIBA sin necesidad de requerir a la entidad puede generar las autorizaciones o renovar las mismas, para remisión a especialistas y/o demás procedimientos y tratamientos médicos que los internos requieran con previa orden médica.

De acuerdo a ello, es necesario detenernos precisamente en el modelo de prestación del servicio de salud para la población privada de la libertad, para así entender claramente cuáles son las responsabilidades y para ello, debemos resaltar que según lo establecido en la Ley 1122 de 2007, en su artículo 14, numeral “m”, los internos debían ser afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, circunstancia que deja en manos del Gobierno Nacional la reglamentación correspondiente.

En desarrollo de esta disposición y carga obligacional, se expidió el Decreto 2777 de 2010, el cual en su artículo 2 estableció que la población privada de la libertad debía ser afiliada al Sistema de General de Seguridad Social en salud, y este proceso estaría a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario – INPEC a través del régimen subsidiado, mediante un subsidio total en una entidad promotora de salud del régimen subsidiado, de naturaleza pública del orden nacional, y, por otra parte, aclara que la población interna que se encuentra afiliada al régimen contributivo o regímenes exceptuados conservaría su afiliación, siempre y cuando continúe cumpliendo con las obligaciones de dicha afiliación, por lo que estas entidades prestadoras del régimen contributivo serían las responsables por el servicio de estos reclusos.

Ahora bien, la Ley 65 de 1993 – Código Penitenciario y Carcelario -, modificada en algunas disposiciones por la Ley 1709 de 2014, reglamentó la forma como debe prestarse el servicio público de salud a los reclusos, disponiendo que:

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

“ARTÍCULO 104. ACCESO A LA SALUD. Las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica. Se garantizarán la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales. Cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene. En todo caso el tratamiento médico o la intervención quirúrgica deberán realizarse garantizando el respeto a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad.

En todos los centros de reclusión se garantizará la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.

Se garantizará el tratamiento médico a la población en condición de discapacidad que observe el derecho a la rehabilitación requerida, atendiendo un enfoque diferencial de acuerdo a la necesidad específica.”

Luego, la modificación sustancial efectuada por ley 1709 de 2014, dispuso en su artículo 66 ibídem, que el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- debían diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, sistema que sería financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Para ello se creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad como una “*cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica*”, encargado de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad. De acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 66 de la ley 1709 de 2014, los recursos del fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el Estado debe tener más del 90% del capital.

Acto seguido, se expidió el Decreto 2245 del 2015, “*Por el cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC*”, en el que se determinó que le correspondería a la USPEC elaborar el esquema de auditoria para el control, seguimiento, monitoreo y uso racional de los servicios de salud por parte de los prestadores, así como realizar las actividades necesarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a la población reclusa (Artículo 2.2.1.11.3.2), entre lo que debe destacarse que la contratación de prestadores de dicho servicio, quedó en manos de la USPEC, es decir, toda la contratación de la fiducia con cargo a los recursos de dicho fondo, además de establecer las condiciones para que dicha entidad contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud para la población privada de la libertad.

Finalmente, a través de la Resolución 5159 de 2015, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptó el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, y se estableció que la implementación de dicho

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

sistema correspondería a la USPEC en coordinación con el INPEC (Artículo 3), resolución que posteriormente fue modificada en algunas disposiciones por la Resolución No 3595 del 10 de agosto de 2016.

De otra parte, el Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud de la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC⁹, adoptado el 19 de febrero de 2016, definió “*los lineamientos generales para la atención integral e integrada en salud y la prevención de la enfermedad de la población privada de la libertad a cargo del INPEC, en concordancia con el Modelo de Atención definido para este fin*”, en donde se concretaron las obligaciones a cargos de cada una de las entidades que intervienen en el modelo de atención (INPEC, USPEC y la entidad fiduciaria).

En el manual se dejó claro que la USPEC debe contratar la entidad fiduciaria con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, así como establecer las condiciones para que se contrate en forma integral y oportuna los servicios de salud; por su parte, la fiduciaria debe contratar las instituciones prestadoras del servicio de salud, además garantizar la prestación de los servicios intramurales y extramural, así como garantizar que las IPS contratadas aporten todo el personal de la salud necesario y adecuado con las necesidades y la capacidad instalada de cada establecimiento.

De otro lado, determinó a cargo del INPEC o sus áreas de sanidad que sus actividades serían especialmente de apoyo, vigilancia y control y traslado de los internos, por lo que esta entidad no maneja el fondo, ni el contrato de asistencia, ni tampoco la red de operadores en salud.

De ahí que, del contrato de Fiducia Mercantil No. 200 de 2021 de fecha 21 de junio de 2021, suscrito entre la USPEC y el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representada (Fiduciaria Centra S.A.), puede concluirse que surge en manos del Fiduciaria Centra S.A. la obligación de contratar la prestación de los servicios de salud para la atención intramural y extramural de la población privada de la libertad y los demás servicios a los que la USPEC o el Fondo Nacional de Salud estén obligados a prestar.

Sin embargo, no solo la suscripción del contrato de fiducia materializa los servicios de salud que requiere el privado de la libertad, pues es indispensable que los servicios estén disponibles y efectivamente se brinden a la población reclusa, por lo que la obligación atribuida a la USPEC de asegurar la adecuada prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad, no finaliza con la suscripción del contrato fiduciario con Fiduciaria Central S.A. Fondo Nacional de Atención en Salud PPL, pues, por ese hecho, la USPEC no pierde la condición de principal obligada, comoquiera que en sus funciones está la de velar por la prestación integral y oportuna de los servicios de salud a la población reclusa, haciendo supervisión y vigilancia para que el agente fiduciario cumpla adecuada y oportunamente con sus obligaciones.

⁹ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/uspec-manual-tecnico-administrativo-servicio-salud.pdf>

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Esta precisión nos permite concluir que si determinada institución prestadora del servicio de salud (IPS) no cuenta con la capacidad instalada, los profesionales, no puede o no quiere ejecutar las autorizaciones para exámenes, citas médicas, valoraciones para diagnósticos, procedimientos, cualquier tipo de servicios de salud, la problemática la tiene que resolver la USPEC a través de su contratista, en este caso, Fiduciaria Central S.A., Fondo Nacional de Atención en Salud PPL, siempre será responsabilidad de la USPEC y Fiduciaria Centra S.A brindar todas las acciones necesarias de orden administrativo y presupuestal para que se brinde el servicio de salud en forma eficaz, integral y oportuna.

Por lo anterior, el *a quo* efectivamente al dirigir la orden al Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representada (Fiduciaria Centra S.A.) lo efectuó dentro del marco de las competencias tanto legales como contractuales, por cuanto ellos están encargados de realizar las acciones necesarias para que la señora BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ, reciba el servicio de salud que requiere, lo que encuentra su fundamento en la facultad y obligación del encargo fiduciario, máxime cuando estamos hablando que en el caso concreto, aún no se ha fijado fecha y hora por las IPS contratadas para las citas con los especialistas que se ha requerido en el tema cardiovascular, tales como *CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR*; y *“ECOGRAFÍA DOPPLER DE VASOS VENOSOS DE MIEMBROS INFERIORES*, pues tal como se probó, con el informe sobre el estado de salud de la actora suscrito por el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por Fiduciaria Central S.A., alegando que a la misma se le ha ordenado consulta primera vez con especialista en cirugía vascular y ecografía doppler de vasos venosos de los miembros inferiores, quedando probado la flagrante vulneración a ese derecho fundamental, tal como se puede apreciar de la siguientes pruebas.

FFNS0124126
FFNS Relacionado FFNS0124126

Fecha Autorización
DD MM AA 2021 Hora 21:11

Documento	CC-40000002	Afiliado	BLANCA NELLY DEVIA SANCHEZ	Dtr.	COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ- PICALENA-MUJERES
Fecha Nacimiento			22/11/1967		
Origen	ENFERMEDAD_GENERAL			Edad	54
				Sexo	F
Departamento / Municipio	INPEC - TOLIMA				

Esta autorización es parte sustancial y soporte obligatorio para el proceso de la auditoría médica de los servicios de salud en Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, de cualquier forma todos los servicios de salud prestados a los usuarios de Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL están SUJETOS al proceso de auditoría previo al pago. SE GENERA AUTORIZACIÓN, SUJETO A AUDITORÍA MÉDICA.

Código	Descripción Servicio	Especialidad	Cantidad	Valor	Proveedor
830240	CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR	NO APLICABLE	1	0.0000	
Valor Copago	EXENTO DE PAGORecauda:	Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL	Topo Copago Por	0	Topo Copago 0
Ubicación	OTRA	Cena:			

Los Qui Solicita El Servicio: [NIT.] 890706833 [Nombre] HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Nro. DE AUTORIZACIÓN	SERVICIO	IPS	FECHA
FFNS0124126	CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR	HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.	DD 29 MM 11 AA 2021 Hora 21:11 (vigencia: 60 días)
FFNS42406	CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR	HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E.	DD 24 MM 08 AA 2021 Hora 06:36 (vigencia: 60 días)
FFNS0006091	ECOGRAFIA DOPPLER DE VASOS VENOSOS DE MIEMBROS INFERIORES	CENTRO INTEGRAL DE DIAGNOSTICO MEDICO I.P.S. S.A.S CIDIM	DD 09 MM 07 AA 2021 Hora 13:34 (vigencia: 60 días)

En ese sentido, según lo indicado, no existe duda alguna que el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representado por Fiduciaria Central S.A., efectivamente tiene dentro de sus competencias autorizar el servicio con especialistas, asignando para ello, la IPS donde se prestará servicio de salud, por lo que no es predicable ninguna imposibilidad jurídica en el cumplimiento de estas órdenes judiciales, máxime cuando es evidente que su función principal es determinar a través de convenios o contratos, cuáles serán las IPS que prestarán el servicio.

En esa línea argumentativa, debe resaltarse que probatoriamente se evidencia autorización por parte de Fiduciaria Central S.A., y la asignación de IPS para dicho servicio, pero no la fecha y mucho menos la hora para la prestación efectiva de estos servicios, razón por la que deberá el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, efectuar las gestiones necesarias para finiquitar el proceso o generar nuevamente las autorizaciones no solo con las especialidad antes señalada, (especialista en cirugía vascular), sino también los exámenes requeridos, entre estos, la Ecografía Doppler de Vasos de Miembros Inferiores y una vez, autorizados definir la IPS contratada para que asigne la cita respectiva, toda vez que si no es viable, deberá asignar otras IPS que se encuentran en la red de servicios, porque no puede dejarse en el limbo a la detenida en espera de la definición de la fecha para la respectiva cita, pues precisamente esa situación fue la que motivó la presente acción de tutela, pues Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, ha realizado las gestiones, pero no se materializó las autorizaciones y asignación de las citas respectivas, siendo de su responsabilidad estas actividades, sin que pueda respaldarse en la existencia del ampliativo Call Center, pues si el mismo en su momento fue utilizado por COIBA, sin embargo, no logró que le asignaran la cita, por la falta de disponibilidad de las mismas, según le fue informado, por parte de la IPS Hospital Federico Lleras Acosta, al Centro Penitenciario y Carcelario Coiba. Lo que conlleva a que de Fiduciaria Central S.A, debe autorizar ante otra IPS, las ordenes medicas antes referidas y las que requiera, para la restauración de su salud.

Ahora bien, respecto de las actividades asignadas al INPEC y al centro carcelario donde ésta recluida la actora, según se explicó también es posible concluir que los establecimientos carcelarios – área de sanidad, según la Resolución No 5159 de 2015, modificada en algunos aspecto por la Resolución No 3595 de 2016, tienen

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

bajo su responsabilidad las gestiones administrativas de referencia, contra referencia, traslado de los internos, y especialmente en la actividad de asignación de citas, según el Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud a la Población Privada de la Libertad a cargo del Inpec, en el numeral 8.4.2 le fue determinado:

“Asignación de cita médica: Para la asignación de una cita médica, el responsable de tratamiento y desarrollo (sanidad) del ERON a cargo del INPEC, debe estar articulado para trabajar mancomunadamente con el coordinador y/o jefe de enfermería intramural contratado por la entidad prestadora de Servicios de Salud. Este funcionario es el encargado de solicitar y gestionar diariamente todas las citas, actividades, procedimientos e intervenciones requeridas, exámenes de laboratorio, terapia física, terapia respiratoria, psicología, psiquiatra, terapia ocupacional, trabajo social, nutrición, promoción y prevención y las atenciones de medicina especializada para la población interna ante el competente, también debe gestionar los requerimientos de los entes judiciales y de control que estén relacionados con la atención en salud. En los ERON que no cuenten con funcionarios del INPEC para dicha labor, el director del ERON, debe realizar las gestiones administrativas necesarias para la asignación de un funcionario, en cumplimiento de lo mencionado, se debe contar con la base de datos actualizada del profesional asignado para dicha labor, dicho personal debe estar continuamente en un proceso de inducción y reinducción por parte de la subdirección de atención en salud.

Es responsabilidad del funcionario de tratamiento y desarrollo (sanidad) INPEC, realizar el respectivo cronograma de atención mensual, dirigirse a los patios del ERON, en compañía de un auxiliar de enfermería de la UAP a fin de verificar qué PPL requieren atención médica y odontológica. En el caso que la demanda supere la oferta, debe notificar inmediatamente a la Subdirección de Salud del INPEC, para que se realicen las coordinaciones necesarias.

Circunstancia que es reiterada en el numeral 8.5.3. **“REFERENCIA Y CONTRARREFERENCIA”**

La modalidad extramural comprende la prestación de los servicios de salud en las IPS externas contratadas por la entidad fiduciaria con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud y también la atención de los PPL afiliados al régimen contributivo, especial o de excepción y que requieren atención en la red de IPS que las EAPB o Prestadores según régimen, a su vez tengan contratadas, a fin de garantizar la continuidad y oportunidad de la atención, se debe efectuar lo establecido en el procedimiento de referencia y contrarreferencia.

Responsabilidad del INPEC

- Las establecidas en el Decreto 1142 del 2016, Artículo 2.2.1.11.3.3 funciones del INPEC, en relación con la prestación de servicios de salud de la población privada de la libertad.

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

- *Conocer la red externa contratada para el establecimiento de reclusión y los servicios a fin de continuar con el proceso de referencia y contrarreferencia de la PPL tanto con el Fondo como con el contributivo y de excepción.*
- *Conocer el tipo de afiliación de las PPL que requieren los servicios extramurales para dar el trámite correspondiente según sea a través del Contact Center contratado con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud o con el Prestador del régimen contributivo, especial o de excepción a la cual se encuentre afiliada la PPL.*
- *El cuerpo de custodia y vigilancia debe garantizar el traslado de las PPL hacia las instituciones que hagan parte de la red externa, a la cual se haya expedido la cita o que cuente con el servicio de urgencias si es el caso.*
- *Coordinar con el cuerpo de custodia y vigilancia la garantía del traslado de las PPL hacia las instituciones que hagan parte de la red externa, a la cual se haya expedido la cita o que cuente con el servicio de urgencias si es el caso.*
- *Velar porque los documentos generados en la atención extramural (órdenes de cirugía, fórmulas, interconsultas, órdenes para exámenes de apoyo diagnóstico u otras) sean tramitados oportunamente dando continuidad al proceso de atención.*

De lo anterior, efectivamente tal como lo planteó el recurrente el INPEC a través de sus centros carcelarios tiene una participación específica en el requerimiento médico que pretende la actora, conforme a las ordenes médicas de citas con especialistas y exámenes, debe proceder con el trámite de *CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR*”; y *“ECOGRAFÍA DOPPLER DE VASOS VENOSOS DE MIEMBROS INFERIORES”*, razón por la cual esta entidad también tiene que garantizar el cumplimiento de sus actividades administrativas para la consecución final de la fecha y hora de la cita ordenada por el médico tratante.

Máxime cuando se comprueba dentro del plenario que la asignación de la cita médica, no fue asignada por la IPS Hospital Federico Lleras Acosta, por no encontrarse disponibilidad, tal como se informó por parte del INPEC, quien realizó las llamadas, por tanto, se tiene por no cumplidas las autorizaciones de la cita médica y exámenes, entonces, en conclusión, en este momento ninguna de las dos obligaciones en cabeza tanto del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (COIBA) y el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representada (Fiduciaria Centra S.A.), están acreditadas, significando con ello que aún no se ha materializado el servicio médico de *CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN CIRUGÍA VASCULAR*”; y *“ECOGRAFÍA DOPPLER DE VASOS VENOSOS DE MIEMBROS INFERIORES”*, lo que conlleva una flagrante vulneración al derecho fundamental de salud y la vida digna de la actora, por lo tanto, es necesario tanto las actividades o gestiones de la FIDUCIARIA como de COIBA para la materialización de dichos servicios médicos.

Por ende, no le asiste razón al Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representada (Fiduciaria Centra S.A.), pues tal como se pudo apreciar, cada entidad, fiduciaria central, INPEC- Complejo Carcelario y

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Penitenciario de Ibagué - COIBA, tienen actividades principales e indispensables para que pueda brindársele una atención en salud efectiva y eficaz al actor.

En tal medida, es necesario modificar la orden del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL representada (Fiduciaria Centra S.A.) debiendo asegurar además de la orden impartida por el *a quo* que la IPS contratada asigne la fecha y hora para dichas citas, por cuanto precisamente esta indeterminación es lo que conlleva a que no se materialice el servicio médico, en caso de no asignar cita por falta de agenda, deberá asignar una nueva IPS en su red de servicios.

De otra parte, deberá adicionarse la sentencia impugnada, con el fin de determinar que el Complejo Penitenciario y Carcelario – COIBA también debe realizar las gestiones desde su competencia para materializar las citas médicas ordenas y el traslado para llevarse a cabo.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, y en su lugar quedará así:

“SEGUNDO: ORDENAR al FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL REPRESENTADA (FIDUCIARIA CENTRA S.A.) *que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de ésta providencia proceda a generar las autorizaciones de los servicios denominados i) consulta de primera vez por especialista en cirugía vascular; y; ii) ecografía doppler de vasos venosos de miembros inferiores. En caso de ser remitido a otras especialidades, ordenase que se realicen los exámenes médicos especializados y entrega de medicamentos para el manejo del diagnóstico, la accionada deberá proceder a generar las correspondiente ordenes y/o autorizaciones para garantizar los derechos fundamentales del actor.*

Así mismo, deberá dentro del mismo plazo, una vez generadas las autorizaciones garantizar que la IPS contratada y designada para tal fin, determine fecha y hora para la realización de los servicios médicos, en caso de no contar con agenda disponible, deberá reasignar otra IPS que se encuentre en su red de servicios para programar de manera efectiva la fecha y hora para la realización de los servicios médicos antes indicados.

SEGUNDO: ADICIONAR en dos numerales a la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, el cual corresponderá así:

Radicado: 73001-33-33-011-2021-00240-01
Rad. Interno: 019-2022
Acción: Tutela – Impugnación
Accionante: Blanca Nelly Devia Sánchez
Accionado: Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario INPEC, Y otros.
Asunto: Sentencia de segunda instancia

“QUINTO: ORDENAR al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ – PICALAÑA “COIBA” para que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, efectúe las gestiones administrativas necesarias para registrar en el aplicativo o Call Center la solicitud de autorización de los servicios médicos requeridos por la actora, una vez generadas las autorizaciones, deberá registrar la solicitud en la IPS designada para que fije fecha y hora para las citas, en caso de no obtener respuesta dentro del término antes indicado, deberá requerir a la FIDUCIARIA CENTRAL para que designe otra IPS para que determine en forma efectiva la fecha y hora para los correspondientes servicios médicos. Luego, proceder con el traslado respectivo del interno a donde se designe.

“SEXTO: ORDENAR al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ – PICALAÑA “COIBA” y al FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL REPRESENTADA (FIDUCIARIA CENTRA S.A.), que en forma inmediata publique la presente sentencia a través de los medios masivos de comunicación y página web con que cuenta el nivel central y regional de esa entidad.

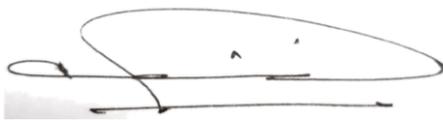
TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia impugnada.

CUARTO: Dar cuenta de la presente decisión al Juzgado mencionado.

QUINTO: Notificar esta decisión a las partes, por el medio más expedito, conforme lo establece el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 y remitir a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

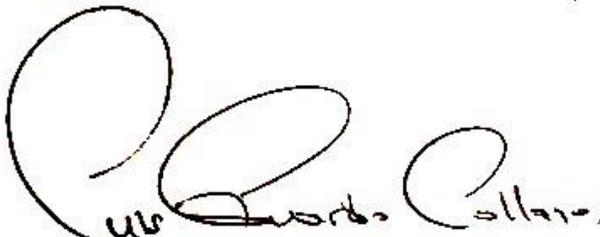
Los Magistrados¹⁰,



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹⁰ Advierte la Sala de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.