

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 4o

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022)

Expediente No.:	11001-33-34-006-2022-00006-00
ACCIONANTE:	<b>CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ</b>
ACCIONADOS:	<b>INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE BOGOTÁ – COMEB – LA PICOTA, CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL, FIDUPREVISORA S.A - FIDUCIARIA CENTRAL S.A., NUEVO ADMINISTRADOR FIDUCIARIO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD</b>
ACCIÓN:	<b>TUTELA</b>
Sentencia de primera instancia	

Procede el Despacho a emitir sentencia en la acción de tutela promovida por el señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez actuando contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec, Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – Comeb La Picota, Consorcio Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad PPL, administrado por Fiduprevisora S.A. y la Fiduciaria Central S.A., nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad.

### I. ANTECEDENTES

#### HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN

Los hechos expuestos por la parte accionante y relevantes para el fondo del asunto, se sintetizan así:

Indica que en la actualidad presenta los siguientes problemas de salud:

- \*Malestar general
- \*Malestar a nivel de la abertura de tráquea por cirugía
- \*Dolor insoportable

\*Disminución del apetito

Señala que presenta molestias por falta de chequeos médicos, diagnósticos, y atención por medicina general

Refiere que ha solicitado asistencia médica a través de derecho de petición interpuesto desde el 15 de febrero de 2020, sin que se le haya brindado la atención integral que requiere.

Informa que a la fecha tiene pendiente tratamientos médicos, valoraciones, práctica de exámenes de diagnóstico y/o entrega de medicamentos ya prescritos.

## **PRETENSIONES**

Solicita el accionante que se tutele su derecho fundamental a la salud, a la vida en condiciones dignas y a la integridad física, como consecuencia de ello pretende:

*“Se amparen mis derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana.*

*Se ordene al INPEC y/o Consorcio que, en un término perentorio me brinde la atención médica integral que requiero.”*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La acción de tutela fue radicada el 13 de enero de 2022, a través de la plataforma dispuesta para tal efecto por el Consejo Superior de la Judicatura y repartida a este Despacho. Mediante proveído del 14 del mismo mes y año se dispuso su admisión ordenando notificar por correo electrónico al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, al Director del Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – COMEB La Picota y al Presidente de la Fiduprevisora como Vocera y Administradora del Consorcio Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad PPL, concediéndoles el término de cuarenta y ocho (48) horas para pronunciarse sobre los hechos que motivaron el ejercicio de la acción. Posteriormente mediante providencia de 21 de enero de 2022 se vinculó como accionada a la Fiduciaria Central S.A, ordenando su notificación y

concediéndole el término de treinta y seis (36) horas para pronunciarse sobre los hechos que motivaron el ejercicio de la acción.

### **III. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

**CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL** (archivo 7 pdf expediente digitalizado de tutela)

A través de memorial 20221000154871 de 20 de enero de 2022 dio respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos:

Informa que carece de toda competencia para atender la solicitud formulada por el accionante, en virtud de la terminación del contrato de Fiducia Mercantil No. 145 de 2019 suscrito con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el cual finalizó el 30 de junio del año 2021 y cuyo objeto fue la administración y pagos de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Señala que de conformidad con lo establecido en la Resolución 238 del 15 de junio de 2021, expedida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, a partir del primero 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.

Precisa que el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 en Liquidación se encuentra imposibilitado contractual, legal y materialmente para ordenar o autorizar ningún servicio de salud para la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC, pues como se mencionó anteriormente, ya no es más el administrador fiduciario de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

**FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PPL - FIDUCIARIA CENTRAL**  
(archivo 10 pdf expediente digitalizado de tutela)

A través de oficio AP-GJL-DJ-OE 287 de 24 de enero de 2022 dio respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos:

Alega que carece de legitimación por cuanto no tiene a su cargo la materialización de los servicios de salud. Agrega que el accionante no ha presentado ninguna petición en contra de la entidad.

Señala que a pesar de que no se aporta por el accionante alguna orden de medicamentos, el operador regional Cruz Roja a partir del 01 de diciembre de la presente anualidad es el encargado de realizar la entrega de medicamentos para que en caso de ser requeridos por los internos se suministren en debida forma, esto siempre y cuando hayan sido solicitados previamente y con orden médica prescrita por el profesional de salud, agregando que existe una farmacia en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá siendo necesaria la intervención del INPEC, quien es el competente para autorizar y materializar el traslado del interno a la farmacia ubicada en el establecimiento, soportes que reposan en la historia clínica de la cual es guardia y custodio el establecimiento penitenciario.

Sostiene que ha realizado la contratación de la red prestadora de servicios intramural y extramural del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogota, el cual tiene acceso a la plataforma CRM MILLENIUM – Call Center, encargada de generar las autorizaciones en salud al interior del establecimiento penitenciario para que sin necesidad de requerir al Patrimonio Autónomo, pueda realizar las solicitudes de autorizaciones o renovación de las mismas, para remisión a especialista y/o demás procedimientos y tratamientos médicos que los internos requieran con previa orden médica.

Precisa que una vez consultado el aplicativo CRM MILLENIUM se evidencia que el establecimiento penitenciario no ha realizado ninguna solicitud de autorización para el accionante que esté pendiente por gestionarse.

Indica que inicialmente el accionante debe ser valorado por medicina general dentro del establecimiento penitenciario sin necesidad de solicitar autorización, y es este profesional en salud quien determinará la necesidad de los servicios médicos solicitados y posteriormente será iniciado el proceso de elaboración previa orden médica.

Recalca que la valoración por medicina general se practica dentro del establecimiento penitenciario sin necesidad de requerir autorización médica, razón

por la cual el INPEC y el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogota deben adelantar las gestiones para la asignación de la cita.

Solicita declarar la falta de competencia y falta de legitimación por pasiva, y ordenar al director del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogota para que proceda a dar respuesta a la petición elevada e informe cual ha sido la atención en salud que se le ha brindado al accionante, se vincule y ordene al operador regional Cruz Roja para que informe cual ha sido la atención en salud que se le ha brindado al accionante y al director del INPEC y el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogota para que informen si el accionante cuenta con orden médica para suministro de medicamentos, allegando los soportes de las entregas correspondientes.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer de esta acción según lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 333 del 6 de abril de 2021, que modificó las reglas de reparto de la acción de tutela.

##### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con lo planteado por el accionante en el escrito de tutela corresponde al Despacho determinar si las entidades accionadas han vulnerado o no sus derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana.

##### **3. MARCO JURISPRUDENCIAL Y LEGAL**

###### **3.1 DERECHO A LA SALUD**

La Constitución Política de 1991 a partir de los artículos 48 y 49 reconoce a la Seguridad Social dentro del ordenamiento jurídico, el inciso 1° del artículo 48 establece que es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y de control, con estricta observancia de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, por parte del Estado y a partir del inciso 2°

adquiere la forma de derecho constitucional cuando se garantiza a todos los habitantes y se regenta como un derecho de naturaleza irrenunciable<sup>1</sup>. Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido por adoctrinado que el derecho a la Seguridad Social es de raigambre fundamental cuyo sustento descansa en el principio de dignidad humana<sup>2</sup> y en la satisfacción real de los Derechos Humanos<sup>3</sup>, para la H. Corporación su contenido se puede definir como *“conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”*.<sup>4</sup>

El derecho a la salud fue reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de relación de conexidad<sup>5</sup> con el derecho a la vida, a partir de la Sentencia T – 760 de 2008<sup>6</sup>, que la Honorable Corporación concluyó que el derecho a la salud tenía el carácter de derecho fundamental autónomo e irrenunciable, y por tanto objeto de protección de la acción de tutela, puesto que su garantía conlleva el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales<sup>7</sup>.

### **3.1.1 DERECHO A LA SALUD DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD**

El derecho a la salud, tal y como se indicó en precedencia es un derecho fundamental autónomo, así pues, como todos los derechos fundamentales debe ser garantizado a plenitud, la situación de reclusión de una persona no puede convertirse en un obstáculo para su goce efectivo, dada la especial condición de sometimiento que tiene la persona privada de la libertad para con el Estado, por tanto deben ejecutarse los mecanismos que permitan al individuo el acceso oportuno a los servicios médicos y hospitalarios bajo las especiales condiciones de la pena intramural, al respecto la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha dicho:

*“5.1 Uno de los derechos fundamentales cuyo goce efectivo debe ser garantizado por el Estado a esa población, pero que se ha visto gravemente afectado a raíz de*

<sup>1</sup> Sentencia T-545/13.

<sup>2</sup> Sentencia T-690/14

<sup>3</sup> Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”*

<sup>4</sup> Sentencia T-1040 de 2008.

<sup>5</sup> Sentencias T-454 de 2008, T-099 de 2006, T- 1238 de 2005 y T-1097 de 2004.

<sup>6</sup> Sentencia T - 485 de 2019.

<sup>7</sup> Sentencia T - 120 de 2017.

<sup>8</sup> Sentencia T-193 de 2017.

la problemática generalizada presente en las cárceles del país, es el acceso a los servicios de salud.

(...)

5.2 Soportada en esas y otras consideraciones, esta Corte declaró que el sistema penitenciario y carcelario recaía en un estado de cosas inconstitucional, es decir en contravía a lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 e impartió órdenes de carácter general y particular con el fin de subsanar el estado irregular del sistema penitenciario del país, entre las que encontramos: (i) al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC, que convocara al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario; (ii) a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, hacerse partícipes del proceso de cumplimiento de lo dispuesto en esa providencia; y (iii) en cada caso particular, adoptar las medidas necesarias para superar las deficiencias y problemáticas evidenciadas en cada uno de los centros penitenciarios

En especial sobre los problemas de salud en el sistema penitenciario y carcelario, resaltó que estos saltan a la vista en el momento en el que se presentó la declaración de emergencia en el sector carcelario, producto de la crisis que se afrontaba para efectos de la prestación de los servicios de salud. Reiteró que el hecho de contar con un servicio de salud ineficiente en las cárceles es una violación palpable de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en la medida en que “el solo hecho del encierro puede tener impactos considerables en la salud física y mental de un ser humano, por lo que, carecer de servicios básicos adecuados de salud, es dejar de contar con un servicio público que, se sabe, se requerirá con toda seguridad”.

(...)

5.3 Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso recordar que el derecho a la salud no puede ser suspendido ni restringido a quienes se encuentran privados de la libertad, ya que en razón a esta limitación se afectan otras garantías superiores como la vida y la dignidad humana. (...).

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

(...)

**6. Modelo de Atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-. Reiteración de Jurisprudencia.**

(...)

6.1.2 Mediante la Ley 1709 de 2014 se reformaron, ciertas disposiciones de la Ley 65 de 1993 -Código Penitenciario y Carcelario-, relativas a la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad.

*El artículo 65 de dicha normativa dispuso que los reclusos deben tener acceso a todos los servicios del sistema general de salud, sin importar su condición jurídica, y que se les debe garantizar “la prevención, el diagnóstico temprano y el tratamiento adecuado de las patologías físicas o mentales que padezcan. Asimismo, estableció que todos los centros de reclusión deben contar con una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria”.<sup>9</sup>*

(...)

*Posteriormente y con el fin de garantizar la prestación del servicio de salud, la USPEC y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 suscribieron un contrato de fiducia mercantil, en el cual se estableció que los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad que recibirá la fiduciaria deben destinarse a la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la atención integral en salud y prevención de la enfermedad de esa población. Así mismo, se estableció como una de las obligaciones del contratista la de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad.” (...).”*

De lo anterior, es dable concluir que la implementación del sistema de salud no puede comprometer las condiciones de salud de las personas privadas de libertad, ni desconocer los deberes constitucionales del Estado, ni mucho menos someter a los reclusos a soportar las cargas administrativas de los trámites propios de las entidades, cuya razón de ser es la de proteger este derecho a quienes cumplen una pena privativa de la libertad, razón por la cual la acción de tutela es procedente para brindar el amparo necesario frente a la vulneración o amenaza.

### **3.2. DERECHO A LA VIDA**

El derecho a la vida se contempla en el artículo 11 de la Constitución Política como un derecho fundamental, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que no significa la simple posibilidad de existir, sino que abarca las condiciones en que ello se haga, es decir supone la garantía de que la persona experimente a lo largo de su vida, sin importar su estado de salud y edad, una existencia que no se ponga en peligro por factores que deben estar bajo el control de una autoridad pública o prestador de un servicio conexo, como es el caso de la seguridad, o la salubridad pública, pues si no se garantizan la mitigación del riesgo se compromete

---

<sup>9</sup> Sentencia T – 127 de 2016.

la integridad personal del individuo, la Corte Constitucional ha considerado que, *“Cuando una persona se encuentra en peligro y considera amenazados derechos fundamentales como la vida y la integridad personal, es necesario que el Estado dirija su accionar a evitar que se materialice el daño en concreto, y dicho accionar sólo podrá estar precedido por una comprensión particular de los diversos factores de riesgo que rodean a la persona y las cargas que, en solidaridad, está llamada a soportar.”*<sup>10</sup>

Así las cosas, en una situación de riesgo inminente a la integridad personal o al derecho a la vida, la acción de tutela es procedente para que se salvaguarden tales derechos, pues no se trata de una situación de riesgo por la no prestación de un servicio, sino por la omisión en la preservación a la vida, lo que es un panorama distinto, pero que puede ser de igual consideración en orden a impartir el amparo necesario.

#### **4. DE LAS PRUEBAS APORTADAS:**

##### **4.1 Por la parte accionante:**

-No aportó pruebas

##### **4.2 Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL en Liquidación**

-Copia de la Resolución No. 000238 de 15 de junio de 2021 “Por medio de la cual se adjudica el proceso de Licitación Pública No. USPEC-LP-010-2021” (Archivo 27 pdf expediente digitalizado).

##### **4.3 Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL – Fiduciaria Central** (archivo 10 pdf digitalizado)

-Consulta realizada en el ADRES a nombre de Carlos Alberto Rodríguez Sánchez (fl.14).

- Contrato No. 200 de 2021 de Fiducia Mercantil de administración y pagos de los recursos del fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad (fl. 16 y ss).

---

<sup>10</sup> Sentencia T – 976 de 2004.

- Manual técnico administrativo para la implementación del modelo de atención en salud de la población privada de la libertad a cargo del INPEC (fl. 34 y ss).

## **5. EL CASO CONCRETO**

En el presente asunto el accionante pretende se amparen sus derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana, y en consecuencia se ordene a las accionadas que le brinden la atención médica integral que requiere.

Por su parte, el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 señala que se encuentra imposibilitado contractual, legal y materialmente para ordenar y autorizar algún servicio de salud a la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC, ya que a partir del primero 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.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL – Fiduciaria Central alega que carece de legitimación ya que el accionante no ha presentado ninguna petición en contra de la entidad, la Cruz Roja es el encargado de realizar la entrega de medicamentos requeridos por los internos y que la valoración por medicina general se práctica dentro del establecimiento penitenciario sin necesidad de requerir autorización médica, razón por la cual el INPEC y el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogota deben adelantar las gestiones para la asignación de la cita.

Advierte el Despacho que la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana, alegados por el accionante, radica en la presunta falta de valoración por medicina general ante el estado de salud que señala padecer.

A fin de resolver lo pertinente el Despacho, procederá a establecer la competencia de las Entidades accionadas y su injerencia en el modelo de salud para la población privada de la libertad, precisado ello, se decidirá sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

Ahora bien, en cuanto al modelo de salud para la población privada de la libertad, y sus intervinientes, se observa que a raíz de la supresión y liquidación de la Caja de Previsión Social Comunicaciones – Caprecom EICE, que prestaba los servicios de salud, se expidió la Ley 1709 de 2014<sup>11</sup>, mediante la cual se adoptaron las disposiciones relativas a la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad, modificándose sustancialmente la Ley 65 de 1993, dicha normatividad señaló en su artículo 66<sup>12</sup>, como se estructuraría el modelo de atención en salud especial para la población privada de la libertad, así como su financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación, con esta finalidad se creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cuya naturaleza se diseñó como una cuenta especial de la Nación, que tendría a su cargo la contratación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, dicho Fondo está compuesto, entre otros, por el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, el Director del INPEC y el Gerente de la entidad fiduciaria contratada para tal fin, este último con voz pero sin voto.

Para la administración del fondo la Ley 1709 de 2014<sup>13</sup>, dispuso que debía hacerse a través de una sociedad fiduciaria estatal o de economía mixta<sup>14</sup>, con lo cual se

<sup>11</sup> “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.”

<sup>12</sup> **ARTÍCULO 66. Modifícase el artículo 105 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:**

Artículo 105. Servicio médico penitenciario y carcelario. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberán 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, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. Créase 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, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.

(...)

<sup>13</sup> Ley 1709 de 2014 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”

<sup>14</sup> PARÁGRAFO 1o. Créase 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, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que

suscribió – el 21 de junio de 2021 – el contrato de fiducia mercantil No. 200 de 2021 entre la USPEC y la Fiduciaria Central S.A. quien administra el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, cuyo objeto es la administración y pagos de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Así las cosas, frente al modelo de atención en salud especial para la población privada de la libertad, se advierte que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC –, el establecimiento carcelario que en este caso es el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá – La Picota- y la Fiduciaria Central S.A. quien actúa como administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, tienen competencias y funciones asignadas por la Ley al interior del mismo, conforme el diseño que fue decantado de la normatividad referida, así pues, la manera como se articula ese servicio, permite concluir que las Entidades accionadas están legitimadas, pues como pudo verse, cada una tiene funciones definidas.

Sin embargo, es evidente que en tratándose del servicio de salud propiamente dicho, es decir, los servicios de promoción y prevención en salud, las instituciones que deben garantizar su materialización en su orden y en cumplimiento de sus funciones, son el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC –, el Establecimiento Carcelario y la Fiduciaria Central S.A. quien actúa como administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, coordinando los procesos y procedimientos necesarios, así como el monitoreo, supervisión y evaluación de tales servicios en los diferentes niveles de atención.

Lo anterior, implica que se debe desvincular al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 toda vez que es la Fiduciaria Central S.A, es el nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Establecido lo anterior, en el caso de estudio se advierte la existencia del Manual Técnico Administrativo para la implementación del modelo de atención en salud de la población privada de la libertad a cargo del INPEC (archivo 10 pdf fl. 34 y ss), el

---

contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.

cual en su numera 8.3.1 al determinar la modalidad en la que los PPL reciben los servicios de salud, dispone lo siguiente:

**“a. Modalidad Intramural presencial**

*En esta modalidad están los servicios de salud que se le prestan a la población privada de la libertad dentro del establecimiento, por parte del grupo asistencial del prestador de servicios de salud intramural.*

*(...) A continuación, se describen los servicios de salud que se deben prestar al interior de los establecimientos y que pueden variar de acuerdo a la capacidad instalada en cada ERON, ya que está sujeto a las modificaciones y ampliaciones de la infraestructura y al aumento de la población intramural. Los servicios de salud que se prestan al interior de los ERON son los siguientes:*

- *Consulta externa por medicina general (...)*”

Así mismo, en el numeral 8.4.2 del mencionado Manual Técnico Administrativo para la implementación del modelo de atención en salud de la población privada de la libertad a cargo del INPEC se dispuso lo correspondiente a la asignación de cita médica por consulta externa:

**“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, psiquiatría, 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.”** (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, de la respuesta recibida por parte de la Fiduciaria Central S.A. quien actúa como administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional

de Salud PPL y ante la falta de respuesta a la acción de tutela por parte del INPEC y COMEB - PICOTA no se puede establecer que se haya dado cumplimiento a los lineamientos referidos, pues el pronunciamiento de la mencionada Fiduciaria frente a los requerimientos precisos que realizó el Despacho se hizo de manera general, y no se dio información de manera concreta.

Si bien por parte del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL se allega la consulta realizada en la plataforma CRM MILLENIUM – Call Center (archivo 10 pdf fl. 7) donde se observa que el accionante solicitó consulta de primera vez por especialista en cirugía general el 25 de agosto de 2021, no es menos cierto que frente a los hechos puntuales expuestos en la acción de tutela no se denota que se haya gestionado la atención médica por medicina general que solicita inicialmente el accionante.

En ese orden de ideas, encuentra el Despacho que si bien el accionante no aporta prueba alguna relacionada con procedimientos, exámenes, medicamentos o citas pendientes por asignar, no se puede desconocer que el señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez señala en los hechos de la acción de tutela que padece una serie de quebrantos de salud, frente a los cuales no se ha otorgado atención médica inicialmente por medicina general.

En ese sentido, las accionadas tampoco aportan prueba de que hayan procedido a asignar la cita para valorar por medicina general al accionante y/o que esté ya haya sido valorado y se esté garantizando el acceso a los servicios médicos que haya dispuesto el médico tratante.

Todo lo anterior, permite concluir que al accionante se le está vulnerando su derecho fundamental a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana; y así mismo, frente a la falta de respuesta del Director de COMEB – La Picota, no puede el Despacho menos que asumir que le asiste razón al accionante en cuanto a que no se ha realizado la valoración médica por medicina general ni se le han prestado los servicios médicos que requiere para el tratamiento de sus dolencias.

Es oportuno precisar que para el Despacho no es de recibo que el Director de COMEB - La Picota se hayan sustraído de la obligación de responder al requerimiento realizado por este Juez de Tutela, cuya información resultaba de vital

importancia en esta acción de tutela, pues con su actuar no solo incumple las obligaciones legales para con la administración de justicia, sino que obstaculiza el desarrollo y la adopción de la decisión en esta acción constitucional, lo que acarrea responsabilidad tal y como lo prevé al artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, por lo que se dispondrá compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación a fin de que se investigue el actuar del Director del Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogota La Picota - Comeb, CR (R) Wilmer José Valencia Ladrón de Guevara.

En consecuencia, el Despacho amparará los derechos fundamentales a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana del accionante, para lo cual ordenará al Director del Complejo Penitenciario y Carcelario La Picota-Comeb en coordinación con el Representante Legal de la Fiduciaria Central S.A., nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, que dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente decisión, procedan a asignar cita y a valorar por medicina general al señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez. En el evento en que la valoración por medicina general determine la realización de exámenes, consultas por especialistas o la prestación de cualquier servicio médico asistencial, las autoridades antes mencionadas deberán autorizar y garantizar la prestación de los mismos en términos razonables y de acuerdo con las patologías que se diagnostiquen.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: AMPARASE** el derecho fundamental a la salud en conexidad con el derecho a la vida, integridad física y dignidad humana del señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: ORDÉNASE** al Director del Complejo Penitenciario y Carcelario La Picota-Comeb en coordinación con el Representante Legal de la Fiduciaria Central S.A., nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, que dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente decisión, procedan a asignar cita y a valorar por medicina

general al señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez. En el evento en que la valoración por medicina general determine la realización de exámenes, consultas por especialistas o la prestación de cualquier servicio médico asistencial, las autoridades antes mencionadas deberán autorizar y garantizar la prestación de los mismos en términos razonables y de acuerdo a las patologías que se diagnostiquen. Dentro del anterior término deberán acreditar ante el Despacho el cumplimiento de lo ordenado.

**TERCERO: COMPULSAR COPIAS** a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue el actuar omisivo del Director del Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogota La Picota - Comeb, CR (R) Wilmer José Valencia Ladrón de Guevara, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

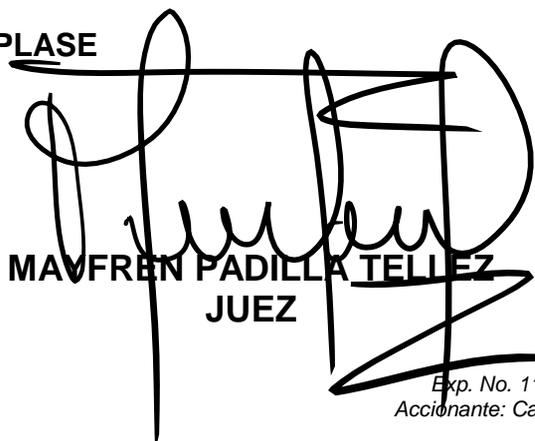
**CUARTO: DESVINCULASE** del trámite de la presente acción de tutela al Consorcio Fondo de Atención en Salud para la población privada de la libertad PPL 2019 administrado por Fiduprevisora S.A., conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**QUINTO: EXHÓRTASE** al Director del INPEC, al Director del Complejo Penitenciario y Carcelario La Picota-Comeb y al Representante Legal de la Fiduciaria Central S.A., nuevo administrador fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, para que en lo sucesivo otorguen el tratamiento integral en salud al señor Carlos Alberto Rodríguez Sánchez.

**SEXTO: NOTIFÍQUESE** a la parte accionada por correo electrónico y al accionante por intermedio del Director del Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – COMEB.

**SÉPTIMO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que la decisión no sea impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
MAFREN PADILLA TELLEZ  
JUEZ

Exp. No. 11001-33-34-006-2022-00006-00  
Accionante: Carlos Alberto Rodríguez Sánchez  
Acción de Tutela

DN

Firmado Por:

**Mayfren Padilla Tellez**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**006**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **9d7461081abf2cd4b4c84f6d7743007c9833d5575338d6c4cdaef66c6147ad38**  
Documento generado en 26/01/2022 03:49:39 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>