TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
ÁREA CONSTITUCIONAL

Pamplona, veinticuatro de agosto de dos mil veintidós

REF:	**EXP. No. 54-518-31-04-001-2022-00138-01** **IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA**
JUZGADO DE ORIGEN:	**PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO PAMPLONA**
ACCIONANTE:	**JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ CONTRERAS, interno en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Pamplona**
ACCIONADOS:	**UNIDAD DE SANIDAD DEL EPMSC DE PAMPLONA**
VINCULADOS:	**DIRECCIÓN DEL DEL ESPMSC DE PAMPLONA,** **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "USPEC",** **PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE SALUD PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD PPL,** ***SUBDIRECCIÓN DE SALUD DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC",** ***FIDUCIARIA CENTRAL S.A., y** ***IPS "SER SALUD" S.A.S.**

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
ACTA No. 128

I. A S U N T O

Se pronuncia la Sala respecto de la **IMPUGNACIÓN** formulada por la **abogada sustanciadora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL,** cuya vocera es la Fiduciaria Central S.A., contra el fallo emitido por el Juzgado Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de esta competencia el 14 de julio del presente año, que concedió la protección constitucional del derecho fundamental a la salud del señor **José Gregorio Hernández Contreras,** en los siguientes términos[1]:

> ***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la Directora del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Pamplona, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y/o Fideicomiso Fondo Nacional de Salud, a la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y a la IPS SER SALUD S.A.S. que, en el ámbito de sus competencias y si aún no lo han hecho, en el término perentorio de dos (2) días, contados a partir de la notificación del presente proveído, garanticen al señor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ*

[1] Pdf 12 Sentencia expediente primera instancia

CONTRERAS la realización de la Valoración por Optometría, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

***TERCERO: ORDENAR** a la Directora del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Pamplona, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y/o Fideicomiso Fondo Nacional de Salud, a la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y, a la IPS SER SALUD S.A.S. que, en caso de requerir el señor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ CONTRERAS cualquier servicio médico necesario para restablecer su estado de salud deberán, en el ámbito de sus competencias, garantizar que el demandante cuente con dichos servicios de manera integral e inmediata hasta que sus condiciones médicas lo demanden".*

II. A N T E C E D E N T E S

1. Hechos y solicitud[2]

Indica el accionante, recluido en el Establecimiento Carcelario de esta ciudad, que desde el año 2017 hasta la fecha, ha solicitado al Área de Sanidad del INPEC que gestione lo necesario para que se le realice un examen visual, por cuanto *"se le dificulta para ver a distancia, para leer, escribir o para hacer actividades deportivas".*

Refiere que su visión cada vez empeora, por ello solicita examen de optometría con el fin de definir si es necesario una cirugía o que le ordenen lentes de contacto.

Por lo anterior, solicita se le protejan los derechos fundamentes a la salud y a la vida, y que se ordene "*al área de sanidad INPEC y/o a quien corresponda, suministre el tratamiento de examen de optometría para operación o lentes de contacto".*

2. Admisión de la tutela[3]

Mediante proveído del 06 de julio actual el Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta ciudad admitió este resguardo constitucional, concediendo a las autoridades accionadas y vinculadas término para ejercer los derechos de defensa y contradicción.

Posteriormente, con auto del 11 siguiente dispuso práctica de pruebas.

3. Intervención de los accionados y vinculados

[2] Pdf 02 Ídem
[3] Pdf 06 Odem

3.1 El INPEC, por intermedio del **Coordinador del Grupo de Acciones Constitucionales**[4], informa que la Dirección General de esa entidad *"(…) no tiene dentro de sus funciones la de prestar el servicio de salud a la población interna, por cuanto ellas fueron escindidas de tal obligación mediante Decreto ley 4150 de 2011 y actualmente esa función se encuentra asignada a …la USPEC, y la EPS que dicha unidad determine, en la actualidad es **FIDUCIARIA CENTRAL S.A**; entidades dotadas de personería jurídica distinta a la del INPEC. Corolario de lo expuesto, es que las Unidades de Servicios Penitenciarios y Carcelarios son legalmente los únicos responsables de prestar en debida forma la atención médica requerida por el interno accionante, toda vez que al INPEC por mandato constitucional le está prohibido cumplir funciones que tienen asignadas otras entidades".*

Por lo anterior, solicita se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y se le desvincule, requiriendo a la USPEC y a Fiduciaria Central atender los requerimientos del accionante.

3.2 La Directora del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pamplona[5], en respuesta a la acción tutelar refiere que previa información con el apoyo del área de sanidad del EPMSC, revisada la historia clínica del PPL accionante, se tiene que no aparece registro de remisión para valoración por optometría; por lo tanto, "*se solicitó al médico general intramural del establecimiento, en consulta al PPL el día 08 de julio de 2022".*

3.3 La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, con intervención de la **Jefe de la Oficina Asesora Jurídica**[6], pide se desvincule a la entidad que representa de la acción constitucional, toda vez que no le corresponde autorizar, practicar ni materializar los servicios médicos a la población privada de la libertad, pues para ello, dentro del ámbito de su competencia, el 16 de junio de 2021 suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 200 con Fiduciaria Central S.A, de que trata la Ley 1709 de 2014, con el fin de garantizar la atención integral en salud, la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud a la PPL a cargo del INPEC; en ese contexto, la Sociedad Fiduciaria, en calidad de Contratista, es quien administra los recursos que recibe del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y debe destinarlos para celebrar los contratos con los prestadores de servicios de salud para la atención intramural y extramural, así como vigilar la labor que desempeñen los mismos.

Con relación a la atención en salud del accionante precisa "*que la población privada de la libertad debe ser atendida primariamente por el área de sanidad (médico general) del*

[4] Pdf 05 Idem
[5] Pdf 06 Idem
[6] Pdf 07 Ídem

respectivo establecimiento penitenciario y carcelario; éste es quien remite al interno para la atención a medicina especializada que brindan las instituciones prestadoras de salud contratadas por FIDUCIARIA CENTAL S.A, para lo cual se expide las autorizaciones de servicio a que haya lugar". En atención a ello, agrega que la "*FIDUCIARIA CENTRAL S.A y el director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario del PAMPLONA deben articularse para que se realicen las actuaciones pertinentes para que el señor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ CONTRERAS cuente con la atención médica que requiera"*.

Concluye afirmando, que "*(…) en el actual modelo de prestación del servicio de salud a la Población Privada de la Libertad, intervienen tanto la USPEC que suscribe el contrato de fiducia mercantil, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. quien da cumplimiento a las obligaciones contractuales y el INPEC quien se encarga de trasladar, materializar y efectivizar los servicios médicos integrales autorizados por el Consorcio"*.

3.4 El Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad cuya vocera es Fiduciaria Central S.A.[7], por intermedio de su abogada sustanciadora, explicó la naturaleza jurídica del citado Fondo como una cuenta establecida en virtud de la Ley 1709 de 2014. Indica que, conforme a dicha normatividad, la USPEC suscribió con la entidad Fiduciaria Central S.A., quien actúa como vocera y administradora del mencionado Patrimonio Autónomo, el Contrato de Fiducia Mercantil No. 200 de 2021, el cual tiene como objeto: ***"(…) ADMINISTRACIÓN Y PAGOS DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, DESTINADOS A 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 (…)".***

Explica, que en desarrollo de sus obligaciones contractuales, consiente la contratación de la prestación de los servicios de salud de las Personas Privadas de la Libertad, previamente instruida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, pero no funge como entidad ni como institución prestadora de servicios, sino como administradora de los recursos del patrimonio autónomo de conformidad con la ley mercantil y sus obligaciones contractuales se limitan a la contratación de los servicios y pagos de los mismos, en cumplimiento de lo cual ha realizado la contratación de la red prestadora de servicios intramural y extramural en el EPMSC PAMPLONA, quien tiene acceso a la plataforma CRM Millenium – Call Center, encargada de generar las autorizaciones en salud al interior de establecimiento penitenciario para que pueda realizar las solicitudes de autorizaciones o renovación de las mismas, para remisión a especialista y/o demás procedimientos o tratamientos médicos que los internos

[7] Pdf 08 Ídem

requieran previa orden médica; así advierte que no hay solicitud por gestionar frente a la patología que aqueja al accionante.

Agrega, que a partir del 04 de enero de 2022 se tiene contrato con el operador regional IPS SER SALUD S.A.S., encargado también de la prestación de servicios de salud al interior del EPMSC PAMPLONA, *"mismos en los que se incluye la atención primaria en salud como lo es optometría, que no requiere previa autorización, sino que se prestan en las instalaciones del establecimiento penitenciario".*

Así las cosas, afirma que el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad cuya vocera es Fiduciaria Central S.A., en el presente caso, carece de legitimación por pasiva en tanto que las pretensiones de la parte accionante desbordan las competencias de esa entidad.

3.5 Fiduciaria Central y la IPS SER SALUD S.A.S., guardaron silencio.

III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE IMPUGNACIÓN[8]

Para adoptar la decisión citada delanteramente, el Juez primario, tras encontrar satisfechos los requisitos de procedibilidad en el caso concreto, dio paso a dar solución a la inconformidad del accionante, en consecuencia, evidenció que, si bien el señor José Gregorio el 8 de julio pasado fue consultado por el médico general, quien le ordenó Valoración por Optometría, ésta no le ha sido garantizada, teniendo en cuenta que la Dra. Luz Stella Yáñez Rodríguez – Directora del EPMSC de Pamplona- manifestó que la atención con el médico especialista en Optometría, se realiza a través de brigadas de salud.

En ese orden, precisó que la atención en salud al señor Hernández Contreras no ha sido continua ni oportuna, ni le resultó admisible las manifestaciones de la Dirección del establecimiento penitenciario, "*(…) porque de la historia clínica aportada al plenario, se desprende que el médico tratante precisó que el cuadro clínico que presenta el señor JOSÉ GREGORIO es de larga data por presentar dificultad en la agudeza visual de manera bilateral; y en segundo lugar, por cuanto se advierte que, si bien la orden médica es reciente, pues data del 08 de julio en curso, menos de diez (10) días, lo cierto es que, no se tiene certeza sobre la fecha en que se llevará a cabo la brigada de salud a la que alude dicha funcionaria.*

Circunstancias que para el a quo transgreden el derecho fundamental a la salud del actor, en la medida en que los servicios médicos ordenados por su médico tratante no se le han resguardado en la oportunidad y continuidad exigidos; específicamente la

[8] Pdf 12 Ídem

Valoración por optometría, que se torna necesaria para obtener una pronta y oportuna recuperación en su salud; por lo que le resultó procedente ordenar a las autoridades accionadas y vinculadas, cada una en el ámbito de sus competencias, garantizar al accionante no sola la valoración por Optometría, también todos aquellos servicios médicos que requiera hasta que sus condiciones de salud lo demanden.

IV. LA IMPUGNACIÓN[9]

La abogada sustanciadora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, en los mismos términos de la respuesta otorgada a la acción de tutela, impugna el fallo de instancia, reiterando que *"(…) la atención por optometría, se practica dentro del establecimiento penitenciario sin necesidad de requerir autorización médica, razón por la que el EPMSC PAMPLONA, debe adelantar las gestiones para la asignación de cita y traslado al área de sanidad con el fin de que le sea realizada esta valoración, para establecer su diagnóstico y tratamiento,* que, *en caso que se requieran autorizaciones, el establecimiento deberá proceder a solicitarlas ante el aplicativo de acuerdo con las obligaciones que le fueron impuestas en el Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud a la Población Privada de la Libertad a Cargo del INPEC…";* autorizaciones que no requieren mediación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Así, solicita que *"Se requiera al director del EPMSC PAMPLONA, para que aporte al plenario los soportes de la valoración por optometría, y en caso de que existan órdenes médicas pendientes de autorización, proceda a solicitar las mismas a través del aplicativo Millenium, allegando para ello soporte de las gestiones desplegadas";* adicionalmente que *"Se requiera al EPMSC PAMPLONA, y al operador regional IPS SERSALUD S.A.S., para que, en caso de no haberlo hecho, a través de su Cuerpo de Custodia y Vigilancia, conduzca al señor HERNANDEZ CONTRERAS, al área de sanidad, con el fin de que sea valorado por optometría, y de esta manera sea el profesional en la salud el que defina el plan de tratamiento a seguir".*

V. C O N S I D E R A C I O N E S

1 Competencia de la Sala

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada.

2. Problema jurídico

[9] Pdf 14 Ídem

De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde a esta instancia establecer *¿Si como lo manifiesta el impugnante, tanto la atención por el especista en optometría como las diferentes autorizaciones para la obtención de servicios médicos para la PPL, corresponden al establecimiento penitenciario, sin que se requiera mediación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad*?

Para solucionar el problema jurídico planteado, estima la Sala, con base en jurisprudencia constitucional, analizar en el caso concreto, a partir, tanto de la **(i)** Relación de especial sujeción entre el Estado y las personas que se encuentran en detención intramuros; como el **(ii)** Derecho fundamental a la salud de la población reclusa.

3. Relación de especial sujeción entre el Estado y las personas que se encuentran en detención intramuros[10]

De las manifestaciones del accionante, de las entidades accionadas y vinculadas y, de las pruebas aportados al trámite constitucional, es claro que el señor José Gregorio Hernández Contreras, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.246.906, se encuentra recluido en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria – INPEC de la ciudad de Pamplona.

Así, a partir del vínculo que nace entre el Estado y las personas privadas de la libertad, definido por la Corte Constitucional como *de "**especial relación de sujeción**"*, se justifica la obligación de adoptar ciertas medidas sobre la población carcelaria sin desconocer con ello los criterios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad, que conllevan al cumplimiento de una serie de lineamientos, recogidos en la sentencia T-049 de 2016.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que a partir del vínculo que nace del interno con el Estado se constituye *"una relación jurídica de derecho público que se encuadra dentro de las categorías ius administrativista",* la cual se reconoce como relación de sujeción especial, que dispone al Estado como el garante de aquellos derechos que mantiene el recluso a pesar de la privación de la libertad[11].

Producto de dicha relación se crean deberes mutuos, cuyo objeto es ejercer la potestad punitiva en lo que al cumplimiento de la pena se refiere y simultáneamente garantizar el respeto por los derechos de la población carcelaria.

[10] Sentencia T-193 de 2017
[11] Sentencias T-111 de 2015, T - 075 de 2016, T-276 de 2016, entre muchas otras.

El órgano de cierre constitucional ha clasificado los derechos fundamentales de la población carcelaria en tres categorías: **(i)** aquellos que pueden ser suspendidos como consecuencia de la pena impuesta (la libertad física y la libre locomoción); **(ii)** los que son restringidos debido al vínculo de sujeción del recluso para con el Estado (como derechos al trabajo, a la educación, a la familia, a la intimidad personal); y **(iii)** los que se mantienen intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre privado de la libertad, en razón a que son inherentes a la naturaleza humana, encontrándose dentro de éstos el derecho a la salud.

Desde el momento en que la persona queda bajo la estricta supervisión del Estado, emana la responsabilidad de garantizar plenamente los derechos fundamentales que no han sido limitados como resultado de sanción impuesta a consecuencia de la conducta penal cometida. El proceso de adaptación a las nuevas condiciones de vida a la que se verá sometida la persona a la que se le es restringida su libertad, debe contar con el acompañamiento de las instituciones del Estado para evitar la vulneración de los derechos de los reclusos y hacer efectivo el goce de los mismos.

4. El derecho fundamental a la salud de la población reclusa[12]

El señor Hernández Contreras presentó acción de tutela con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental a la salud, solicitando se ordenara "*al área de sanidad INPEC y/o a quien corresponda, suministre el tratamiento de examen de optometría para operación o lentes de contacto".*

Diferentes Salas de Revisión del máximo Tribunal constitucional se han encargado de estudiar la vulneración del derecho fundamental a la salud de personas que se encuentran internas en centros carcelarios. En muchos de los casos han identificado que a los internos se les limita la prestación de los servicios médicos por diferentes razones.

En eventos como los señalados en las sentencias T-662 de 2014, T-132 de 2016 y T-266 de 2016, el máximo Tribunal constitucional ha garantizado el derecho fundamental a la salud de personas recluidas en centros carcelarios a quienes, pese a tener una condición de salud diagnosticada por el médico tratante, les restringen los servicios de salud o no les fijan un procedimiento médico a seguir encaminados a restablecer su condición de salud. En tales casos, ha ordenado la prestación de aquellos servicios siempre que sean prescritos por un profesional de la salud.

Ahora bien, la Ley 1709 de 2014 prevé el acceso a la salud en favor de las personas privadas de la libertad, disponiendo que la población reclusa tiene derecho a acceder a

[12] Sentencia T-020 de 2017

todos los servicios del sistema general de salud. De igual forma, la norma contempla: **(i)** la garantía sobre la prevención, el diagnóstico temprano y el tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales que padezcan los internos, **(ii)** la prestación de cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que necesite el paciente. La Ley establece que **(iii)** en todos los centros de reclusión se debe garantizar existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.

La prestación del servicio médico penitenciario y carcelario será a través de un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género, cuyo diseño está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y la USPEC. Allí mismo se dispone que el modelo de salud deberá tener como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud. También contempla la creación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, encargada de contratar la prestación de los servicios de salud de la población reclusa, conforme con el modelo de atención que se diseño[13].

Mediante Resolución 5159 de 2015 modificada por la Resolución 3595 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC. Allí se determinó que cada establecimiento de reclusión debe contar con una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud en donde se prestarán los servicios definidos en dicho Modelo. En esta última Unidad se ubican los prestadores de servicios de salud primarios intramurales, a quienes les corresponde ejecutar *"las prestaciones individuales de carácter integral en medicina general y especialidades básicas, orientadas a la resolución de las condiciones más frecuentes que afectan la salud, incluyendo manejo de los eventos agudos, en su fase inicial y los crónicos para evitar complicaciones".*

Es así como para implementar las mejoras en la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, la USPEC suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 200 de 2021 con Fiduciaria Central S.A., el cual tiene como objeto la: ***"(…) ADMINISTRACIÓN Y PAGOS DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, DESTINADOS A LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DERIVADOS Y PAGOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN***

[13] *Dicho Fondo tiene previstos los siguientes objetivos: "1. Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad. // 2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo. // 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos.// 4. Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones"*

INTEGRAL EN SALUD Y LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD Y LA PROMOCIÓN DE LA SALUD A LA PPL A CARGO DEL INPEC [14].

A partir de los medios de prueba que obran en el expediente de tutela –historia clínica N. 00003192 Medicina General PPL y órdenes médicas[15]-, la Sala evidencia que el gestor del amparo fue valorado por el Médico General el pasado 08 de julio, quien consignó como diagnóstico principal "*TRASTORNO DE LA REFRACCIÓN, NO ESPECIFICADO",* y estableció como plan de manejo "*VALORACIÓN POR OPTOMETRIA,* emitiendo para el efecto la respectiva orden médica; atención que según lo informa la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de la ciudad de Pamplona, se proporcionara en la modalidad de brigadas, sin precisar su oportunidad.

De conformidad con los hechos descritos y las consideraciones expuestas en esta providencia, estima la Sala que en el caso objeto de estudio evidentemente se ha vulnerado el derecho fundamental a la salud del accionante, imponiéndose, por ende, su protección, respecto de lo cual no se advierte reparo alguno, como tampoco ha sido objeto de discusión por los accionados y vinculados.

Ahora bien, el punto álgido en este debate se ha centrado en el hecho de que, a juicio de la abogada sustanciadora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, *"(…) la atención por optometría, se practica dentro del establecimiento penitenciario sin necesidad de requerir autorización médica, razón por la que el EPMSC PAMPLONA, debe adelantar las gestiones para la asignación de cita y traslado al área de sanidad con el fin de que le sea realizada esta valoración, para establecer su diagnóstico y tratamiento, en caso que se requieran autorizaciones, el establecimiento deberá proceder a solicitarlas ante el aplicativo de acuerdo con las obligaciones que le fueron impuestas en el Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud a la Población Privada de la Libertad a Cargo del INPEC…";* autorizaciones que no requieren mediación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

Sobre el tópico, cabe resaltar, que el artículo 105 de la Ley 65 de 1993[16], modificado por el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014[17], estableció sobre el Servicio Médico Penitenciario

---

[14] Pdf 07 Expediente primera instancia
[15] Pdf 11 Ídem
[16]Código Penitenciario y Carcelario
[17] ***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 1°.** 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*

y Carcelario que el Ministerio de Salud y Protección Social y la USPEC deberían diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la PPL, en el que la segunda será 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.

Adicionalmente, creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, constituido por recursos del presupuesto general de la Nación, manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, debiendo la USPEC suscribir el correspondiente contrato de fiducia mercantil; Fondo que es el encargado de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, y que tiene como objetivo, entre otros "*2. **Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo"**.*

Garantía que se traduce en responsabilidad en la atención en salud oportuna e integral para los PPL incluso, la que se presta al interior de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios[18], en los términos que los desarrolla el Decreto 2245 de 2015 que reglamentó

---

*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.//**Parágrafo 2°.** El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe en virtud del presente artículo.//El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos**://1. Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad.//2, Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.//3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos.//4. Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones**.//**Parágrafo 3°**. En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el parágrafo 1° del presente artículo, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, integrado por los siguientes miembros://* El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien lo presidirá.//*El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.//*El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.//*El Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Directivo.//*El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).//*El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto.//**Parágrafo 4°**.El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá las siguientes funciones:*Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.//*Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo.//*Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.//*Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones en materia de salud frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos.//*Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación.//*Las demás que determine el Gobierno Nacional./(…).//**Parágrafo transitorio.** Mientras entra en funcionamiento el modelo de atención de que trata el presente artículo, la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad deberá implementarse de conformidad con lo establecido en los parágrafos 1°a 5° del presente artículo, de forma gradual y progresiva. En el entretanto, se seguirá garantizando la prestación de los servicios de salud de conformidad con las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley."*

[18] *Decreto 2245 de 2015 Artículo 2.2.1.11.4.2.2. Atención intramural. La atención intramural es aquella que se presta en las Unidades de Atención Primaria y Atención Inicial de Urgencias de los establecimientos de reclusión. Esta atención incluirá la caracterización de los riesgos en salud a través de la detección temprana, la protección específica; la recuperación de salud y*

el esquema para la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad, en el marco de las competencias a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y demás entidades involucradas.

Para cumplir dicha normativa, la USPEC y la Fiduciaria Central suscribieron el contrato de fiducia mercantil No. 200 de 2021, 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.

De tal manera, surge claro que el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, cuya vocera es la Fiduciaria Central S.A, es responsable de la prestación de los servicios asistenciales de la población privada de la libertad, como quiera que maneja los recursos y contrata las instituciones para cumplir con dicha prestación; por lo que los argumentos expuestos en el escrito de impugnación no tienen vocación de prosperidad.

Así las cosas, dado que el Patrimonio Autónomo Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL, la USPEC y el INPEC, de la mano de las prestadoras de los servicios, son los entes llamados a garantizar la prestación eficiente y adecuada de la asistencia médica a los reclusos, la sentencia dictada en primera instancia deberá mantenerse.

Como lo ha respaldado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, precisando que:

> *«[…] 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[19]».*

Y reiterado recientemente, en los siguientes términos:

---

la rehabilitación, que podrán abordarse mediante intervenciones colectivas e individuales,/Igualmente, se llevarán a cabo las prestaciones individuales de carácter integral en medicina general y especialidades básicas, orientadas a la resolución de las condiciones más frecuentes que afectan la salud, incluyendo el manejo de los eventos agudos, en su fase inicial, y los crónicos, para evitar complicaciones. /Parágrafo 1. Las especialidades que este artículo serán las previstas por Modelo de Atención en Salud para la Población Privada de Libertad/ Parágrafo 2. Los prestadores que contrate la entidad fiduciaria, con cargo a los recursos del Fondo, se articularán como Unidades Primarias Generadoras Datos con las entidades territoriales de salud respectivas dentro del Sistema de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA.

[19] CC T- 127 de 2016.

> *"En conclusión, la Sala reitera que la salud es un derecho fundamental de todo ser humano, en esa medida se debe garantizar a toda persona el acceso al Sistema de Salud de manera oportuna,* ***sin que pueda verse afectada por barreras administrativas o burocráticas de las entidades encargadas de prestar los servicios de salud****. Esta garantía constitucional encuentra mayor relevancia frente a quienes se encuentran privados de la libertad, caso en el cual, el INPEC, la USPEC y, de ser el caso, las EPS correspondientes tienen la obligación de coordinar y articular sus funciones para garantizar la atención oportuna, continua e integral que requieran los reclusos[20]».*

En ese orden, aún cuanto la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria de Pamplona, informa haber realizado los requerimientos necesarios para garantizar el servicio de medicina especializada al accionante, lo cierto es que las entidades accionadas deber prestar el servicio de salud del señor Hernández Contreras de manera mancomunada, coordinada y articulada sin dilaciones injustificadas y exculpaciones en cargas administrativas que el paciente no tiene por qué soportar.

VI. D E C I S I O N

En armonía con lo expuesto, ***LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA,*** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela emitido por el Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de esta competencia el 14 de julio del presente año, que concedió la protección constitucional del derecho fundamental a la salud del señor **José Gregorio Hernández Contreras.**

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

---

[20] CC T- 013 de 2022.

JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ

NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
José Gregorio Hernández Contreras, interno en el EPMSC Pamplona vs.
INPEC, USPEC, PATRIMONIO AUTONOMO y Otros
54-518-31-04-001-**2022-00138-01**

Firmado Por:
Jaime Andres Mejia Gomez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
002
Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

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: **d408abadc466298307e35ea75ccb7b7d239f9e9163b4251da599109880307524**
Documento generado en 24/08/2022 11:51:27 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica