



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

Tunja, Veintidós (22) de junio de Dos Mil dieciséis (2016).

Referencia	: 15001-33-33-015-2016-00230- 00
Medio de Control	: ACCIÓN DE TUTELA
Demandante	: LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA
Demandado	: INPEC-ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDA DE CÓMBITA- DIRECCION DE SANIDAD- Vinculados -EPS COMPENSAR -UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS- USPEC Y AL CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD A LA PPL 2015, INTEGRADO POR LA FIDUPREVISORA S.A. Y LA FIDUGRIARIA,

Decide el Despacho en primera instancia sobre la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por el Señor **LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA**, contra del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC, EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE CÓMBITA DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA- DIRECCIÓN DE SANIDAD**, en la que aduce vulnerado sus derechos a la salud y de petición.

I. LA ACCIÓN

1. Objeto de la Acción

El accionante **LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA**, solicita se tutelen los derechos fundamentales a la salud y de petición, como consecuencia de esto se ordene a la Entidad accionada prestar la atención médica integral requerida.

2. Fundamentos Fácticos

Como sustento de la petición el accionante narra, los siguientes hechos:



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

- Que con fecha 01 y 28 de marzo de 2016, elevó peticiones tendientes a que por intermedio de la Oficina de Sanidad del Establecimiento Carcelario, le fuera solicitada cita médica, con la Entidad Promotora de salud, con el fin de que le fuera suministrado un medicamento necesario para mitigar los quebrantos de salud que padece.
- Que con fecha 21 de abril de 2016, el Establecimiento Carcelario da respuesta a sus peticiones, señalando que realizarían el trámite a efectos de solicitar la cita requerida, sin que a la fecha hubiese sido atendido, persistiendo las dolencias que padece.

3. Derechos fundamentales vulnerados.

Señala que las entidades accionadas le han vulnerado sus derechos fundamentales a la salud y de petición, contenidos en la Constitución Política.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de fecha trece (13) de junio de 2016 (fls.10-11) y atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto contenidas en el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia, se ordenó su notificación llevándola a cabo el catorce (14) de junio del mismo año (fls. 19-21) al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cómbita, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC y al Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015, integrado por la Fiduprevisora S.A. y la Fidugriaria, obteniendo respuesta dentro del término legalmente concedido por parte de la entidad carcelaria.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

1. CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS

1.1 LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIO Y CARCELARIOS- USPEC, adujo que, en razón a que el tutelante elevó las peticiones ante autoridades diferentes al USPEC, no le es atribuible responder las mencionadas peticiones, toda vez que no es de su competencia.

Explicó que, la asistencia en salud que esta solicitante el tutelante corresponde directamente a Caprecom EPS hoy en Liquidación, en asocio con el CONSORCIO DE ATENCION EN SALUD PPL 2015, quienes están en la obligación de adoptar las medidas pertinentes tendientes a velar por la pronta prestación del servicio de salud a la población carcelaria.

Indicó que, la atención en salud a la población privada de la libertad, se inicia a partir de la solicitud al gestor de salud del Establecimiento Carcelario, por lo que ningún servicio médico es autorizado y programado si no es autorizado por el médico general, en razón a que con la simple solicitud del interno no se puede acceder a ningún tratamiento médico.

Manifestó que, la Unidad de Servicios Penitenciario y Carcelarios- Uspec, se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, creada a través del Decreto 4150 de 2011, cuya finalidad es la de afianzar el cumplimiento de los mandatos del Estado Social y Democrático de derecho, relacionados con el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión. Añadió, luego de hacer un recuento de las funciones de la entidad que nunca se le ha asignado la competencia para prestar el servicio de salud a la población privada de la libertad a cargo del INPEC.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Seguidamente hace un recuento de las funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, concluyendo que no puede ejercer funciones diferentes a las asignadas por la Ley, en virtud del principio de legalidad consagrado en el artículo 121 de la Constitución Nacional.

Adujo que, hasta el 31 de diciembre de 2015, los servicios de la población reclusa le correspondían a CAPRECOM EPS-S, por cuanto se seguían aplicando las disposiciones del Decreto 2496 de 2012. Añadió que, con la expedición del Decreto 2519 de 2015, se ordenó la liquidación de la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES- CAPRECOM EICE EN LIQUIDACION, por lo que teniendo en cuenta lo anterior, y la implementación del modelo de atención en salud de la población privada de la libertad, implementado por el Ministerio de la Protección Social, se procedió a dar apertura al proceso de selección abreviada N° 058 de 2015, mediante el cual se adjudicó el contrato al CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD PPL 2015, el cual fue adjudicado mediante la Resolución N° 001257 de fecha 21 de diciembre de 2015. Y el 23 de diciembre de 2015, se suscribió el contrato de Fiducia Mercantil N° 363 entre la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIO Y CARCELARIOS- USPEC, de manera que, es al mencionado consorcio al que le corresponde prestar la atención integral de la salud de la población reclusa, siendo procedente la desvinculación del USPEC. (fls. 38-44)

1.2. EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE COMBITA, indicó que, con la expedición de la Ley 1709 de 2014, se delegó en el Fondo Nacional de Salud para la población privada de la libertad, la prestación de servicios de salud requerida por los internos que se encuentra reclusos en diferentes Establecimientos Carcelarios, incluyendo además aquellos que se encuentren afiliados en el régimen contributivo, como es el caso del tutelante. Añadió que, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, suscribió un contrato de fiducia mercantil, a efectos del manejo de los recursos, quedando a cargo de la Fiduciaria S.A. y la Fiduagraria S.A.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

*Tutela
Rad: 2016-00230*

Explicó que, desde el 01 de enero de 2016, no se tiene continuidad en los tratamientos médicos ordenados por los especialistas destinados a la población reclusa, en razón a que desde el mes de febrero no se cuenta con la red prestadora de servicios. Igualmente dijo que, la expedición por parte de la Fiduprevisora S.A. para el Hospital San Rafael de Tunja, carecen de validez, toda vez que no existe un contrato vigente con el centro hospitalario.

Adujo que, actualmente el consorcio se encuentra en etapa de instalación y empalme de trámites administrativos y contratación de los prestadores de servicios de salud de la red externa, por lo que depende de la autorización de la Fiduciaria S.A., a efectos que envíe la correspondiente autorización de los servicios médicos requeridos por los internos.

Manifestó que, frente a los derechos de petición elevados por el accionante, se dio respuesta de fondo el 21 de abril de 2016, e indicó que, en razón a que la atención está siendo prestada por la Fiduciaria La Previsora S.A., esta debe ser vinculada a la acción constitucional bajo estudio.

Indicó que, la tardanza en la atención médica, que solicita el tutelante no es atribuible al Establecimiento Carcelario, toda vez que se han realizado las gestiones administrativas necesarias para lograr la atención médica, sin que se puedan materializar toda vez que, ello depende del USPEC y de la FIDUPREVISORA S.A. (fl. 80-85)

1.3- EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC indicó que, no ha vulnerado derechos fundamentales en razón a que la responsabilidad en la prestación de la atención médica requerida por el tutelante, se encuentra radicada en cabeza del Establecimiento Carcelario.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Hace un recuento de las funciones establecidas del INPEC, e indica que con la expedición de la Ley 1709 de 2014, se estableció un nuevo modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, el cual en materia de competencias para el diseño, operatividad y administración del mismo, ha planteado una serie de cambios, entre los cuales están: i) El ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios- USPEC, son los encargados de diseñar el modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad; ii) la contratación de la prestación de los servicios de salud y en general la administración de los recursos y la garantía de los servicios-medico asistenciales de las personas privadas de la libertad estará a cargo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, y, iii) el manejo de los recursos del nuevo modelo estará a cargo de una fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el estado tenga más del 90% del capital.

Explicó que, el decreto 2245 de 2015, adicionó el Decreto 1069 de 2015, consagrando las funciones de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC y estableció la conformación y competencias del Consejo Directivo y de la Fiduciaria, por lo que el Ministerio de Salud y la Protección Social, expidió la Resolución N° 0005159 de fecha 30 de noviembre de 2015, por medio de la cual se adoptó el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad bajo custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- Inpec y en la mencionada Resolución se estableció la responsabilidad de los prestadores del servicio de salud.

Reiteró que con la expedición de la Ley 1709 de 2014, se creó un nuevo esquema para la prestación del servicio de salud para las personas privadas de la libertad, cuya operatividad le fue asignada al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, el cual actúa por medio del CONSORCIO DE FONDO DE ATENCION EN SALUD PPL 2015, quien a su vez está encargado de la



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

contratación de los prestadores de servicios de salud, públicos, privados o mixtos para la atención intramural y extramural de baja, mediana y alta complejidad.

Indicó que, en razón al nuevo esquema de la prestación de salud de los internos, se presentó una transición hasta tanto entrara en efectiva operación el nuevo sistema, por lo que hasta el 31 de diciembre de 2015, CAPRECOM en liquidación fue la entidad encargada de garantizar la prestación del servicio de salud de la población reclusa y luego con la suscripción del contrato n° 59940-01-2015, Caprecom en Liquidación asumió la prestación del servicio de salud, de manera que el INPEC, no tiene competencia ni facultad para contratar a los prestadores del servicio de salud y menos aún prestar este servicio de forma directa, toda vez que actualmente tal facultad recae en el FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS APERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, por intermedio del Consorcio. (fls. 95-102)

1.4.- CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD A LA PPL 2015 (Fiduprevisora S.A. y Fiduagraria S.A.), señalo que, carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, el consorcio no tiene competencia alguna frente a la atención de los servicios médicos- asistenciales, en razón a que el patrimonio autónomo conformado en virtud del contrato de fiducia mercantil, no tiene asignada ninguna obligación relacionada con la prestación de mencionados servicios, pues esto es reservado a las instituciones de servicios de salud, las empresas sociales del estado y a las demás entidades que conforman la organización del sistema General del Seguridad social en salud, de conformidad con la Ley 100 de 1993.

Explico que, de acuerdo al manual técnico administrativo para la prestación del servicio de salud, el cual puede ser consultado en la página web del USPEC, EL Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL2015, no tiene responsabilidad alguna en la prestación del servicio médico- asistencial. Añadió que, el mencionado consorcio



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

como administrador fiduciario de los recursos del Patrimonio Autónomo del Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad, en desarrollo de las obligaciones contractuales y en virtud de la existencia del Patrimonio Autónomo, por instrucciones del Consejo Directivo del Fondo de Salud, suscribe la contratación de la prestación de los servicios de salud de la población reclusa previamente instruida por el USPEC y no funge en este negocio fiduciario como entidad promotora de salud, sino como Administrador de los recursos.

Manifestó que, de acuerdo con el proceso de atención en salud de la población privada de la libertad, se debe tener en cuenta que una vez el interno requiere atención médica debe ser valorado por medicina general del Establecimiento Penitenciario y dado el caso, el médico tratante establezca la necesidad de valoración o tratamiento por especialidad médica, el establecimiento Carcelario deberá solicitar las autorizaciones médicas necesarias y por ende reprogramar las citas correspondientes. Añadió que, de igual forma se ha contratado un proveedor de medicamentos para que en caso de ser requeridos por los internos se suministren, por lo que a la fecha se están entregando los medicamentos que han solicitado previamente los establecimientos penitenciarios. (fls. 138-141)

1.5.- LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD COMPENSAR S.A, adujo que, le ha prestado todos los servicios requeridos por el accionante, toda vez que, se han expedido las correspondientes autorizaciones, sin que exista negación en los servicios.

Explicó que, se configura hecho superado en razón a que la entidad promotora de salud ha procedido autorizar todo el tratamiento requerido para el manejo de la salud, tales como las citas médicas, tal y como consta de los documentos allegados como pruebas. Añadió que, se debe conminar al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

*Tutela
Rad: 2016-00230*

Cómbita, para que adelante las gestiones necesarias para que el interno pueda asistir a las valoraciones con los galenos tratantes (fls. 145-148).

III. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- Inpec, el Establecimiento Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cómbita, la Unidad de Servicios Penitenciario y Carcelarios – USPEC, el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015 y la Entidad Promotora de Salud Compensar S.A., han vulnerado los derechos fundamentales a la salud y de petición del Señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, referentes a la prestación integral de los servicios de salud requeridos, en razón a los quebrantos de salud que padece.

A fin de resolver el asunto, el Despacho analizará los siguientes ítems: **i)** Naturaleza de la acción de tutela; **ii)** De los Derechos Fundamentales de los reclusos de las Instituciones Penitenciarias y Carcelarias del País **iii)**; De la afiliación al sistema de salud de las personas privadas de la libertad; **iv)** Del caso concreto.

(i). Naturaleza de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que cualquier persona puede interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados **por la acción** o la omisión de **cualquier autoridad pública** o de los particulares en los casos previstos por la Ley.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Así también, se extraen ciertas características descritas así: i) toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, ii) en todo momento y lugar, iii) mediante un procedimiento preferente y sumario, iv) por sí misma o por quien actúe a su nombre, v) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, vi) **cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.**

Dispone que la protección procede cuando el afectado **no cuenta con otros medios de defensa judicial**, de comprobada eficacia, para el restablecimiento de sus derechos fundamentales, **salvo que la intervención transitoria del juez constitucional se requiera, de todas maneras, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable y grave - artículo 6° Decreto 2591 de 1991-¹.**

(ii) De los Derechos Fundamentales de los reclusos de las Instituciones Penitenciarias y Carcelarias del País.

La Corte Constitucional ha manifestado en reiterados pronunciamientos la relación de especial sujeción en la que se encuentran las personas reclusas en centros penitenciarios y el Estado, que se desarrolla en la potestad del Estado de limitar o suspender algunos derechos fundamentales de los internos siempre que estas limitaciones se ajusten a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre el particular en la sentencia T – 615 de 2008, el máximo tribunal constitucional precisó:

¹ Sentencia de Tutela 301-09.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

“La jurisprudencia ha establecido que esta relación “se trata, específicamente, del nacimiento de un vínculo en el que, de un lado, el recluso se sujeta a las determinaciones que se adopten en relación con las condiciones del centro carcelario o penitenciario respectivo, lo que incluye la restricción en el ejercicio de ciertos derechos, y, del otro, el Estado asume la responsabilidad por la protección y cuidado del interno durante su tiempo de reclusión”

Además, señaló como características de este vínculo jurídico las siguientes:

“(i) El nacimiento de una relación de subordinación entre el recluso y el Estado, causada en el deber del interno de cumplir la orden de reclusión proferida por la autoridad judicial correspondiente.

(ii) El efecto de tal subordinación es que el recluso se somete a un régimen jurídico especial que implica controles disciplinarios y administrativos, inclusive la posibilidad de limitar el ejercicio de derechos, algunos fundamentales.

Sin embargo, esta última posibilidad, relativa a la restricción de ciertos derechos, debe tener por objeto garantizar los derechos de toda la población carcelaria, como por ejemplo medidas que se adopten para garantizar la disciplina, la seguridad y la salubridad, con miras a lograr su resocialización, como finalidad de la pena.

(iii) En el contexto específico de esa relación especial de sujeción, el Estado es responsable de la garantía de los derechos fundamentales de los reclusos. Por ello, está obligado a brindarles las condiciones necesarias para una vida digna, particularmente, en lo que tiene que



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

ver con la provisión de alimentos, la asignación de un lugar para su habitación y el disfrute de servicios públicos, entre otros.”

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-185 de 2009, estableció que la administración asume dos obligaciones frente a los retenidos así:

“1) de hacer, esto es, de prever y controlar los peligros que pueda sufrir una persona retenida desde el momento mismo en que se produce la privación material de la libertad, hasta el momento en que ella es devuelta a la sociedad y 2) de no hacer, referida a la abstención de cualquier conducta que pueda vulnerar o poner en peligro los derechos que no hayan sido limitados con la medida cautelar”². Y ello es así debido a que, en términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, “así como el ciudadano debe asumir la carga derivada de la restricción de sus derechos, en la medida en que esa retención es una actividad que redunda en beneficio de la comunidad, el Estado se obliga a garantizarle una eficaz protección y seguridad para lo cual éste goza de posibilidades reales, pues posee también el monopolio de la fuerza y los poderes de coerción que le permiten afrontar tales riesgos”³.

A su vez, esa Corporación en sentencia T-1145 de 2005, señaló que como consecuencia de la privación de la libertad, se restringe y se limita el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, pero a su vez, existen otros que permanecen de manera irreductible.

“Este Tribunal ha señalado que como consecuencia de la pena de prisión, los derechos a la libertad física y a la libre locomoción se encuentran suspendidos, al igual que ocurre con los derechos políticos, que tienen todos los ciudadanos para participar en la conformación, ejercicio y

² Ver Sentencia de 30 de marzo de 2000, Radicado: 13543 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

³ *Ibidem*



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

*control del poder político. Por su parte, otros derechos como la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se hallan restringidos en aras de asegurar unas condiciones de orden interno en los centros de reclusión. Finalmente, un grupo de derechos tales como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, **la salud**, el debido proceso y el derecho de petición, se conservan incólumes a pesar de la privación de la libertad a que son sometidos sus titulares, siendo deber del Estado respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos.”*
(Negrillas fuera de texto)

- DEL DERECHO DE PETICIÓN

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sostenido que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial vulnerabilidad en virtud de la relación de sujeción entre el recluso y el Estado⁴.

Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-153 de 1998 explicó que “*los reclusos se encuentran vinculados con el Estado **por una especial relación de sujeción**. Ello significa que este último puede exigirle a los internos el sometimiento a un conjunto de condiciones que comportan precisamente la suspensión y restricción de distintos derechos fundamentales, condiciones sobre las cuales, debe añadirse, que deben ajustarse a las prescripciones del examen de proporcionalidad”⁵.*

Así pues, se ha estimado que la persona privada de la libertad, sin importar su condición o circunstancia, tiene una serie de derechos que no pueden ser objeto de

⁴ Sobre el punto del estado de sujeción especial de los reclusos frente al Estado ver, entre otras, las sentencias T-596 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón); C-318 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-705 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-706 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-714 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), y T-966 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnet) y T-126 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁵ Negrilla fuera del texto. Precedente citado por la sentencia T-851 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

restricción jurídica durante la reclusión⁶. En efecto, la jurisprudencia Constitucional en Sentencia T-153 de 1998 especificó que el grupo de derechos que no pueden estar limitados son “...*la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud y al debido proceso, y el derecho de petición*”, **mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que está sometido su titular**⁷. Así las cosas, respecto de ese conjunto de derechos se estableció en cabeza del Estado el deber positivo⁹ de asegurar todas las condiciones necesarias¹⁰ que permitan el goce efectivo de esos derechos, así como la adecuada resocialización¹¹ de los reclusos¹².

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha reiterado, respecto del derecho de petición, que su ejercicio no está limitado por la privación de la libertad¹³. En efecto, en Sentencia T- 705 de 1996 la Corte Constitucional manifestó que:

“El derecho de petición es uno de aquellos derechos fundamentales que los reclusos ostentan en forma plena, vale decir, que no está sometido a ningún tipo de

⁶ Se trata de derechos como la vida, la integridad personal o la libertad de conciencia.

⁷ Sobre el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la C.P. la Corte ha establecido en las sentencias T – 377 de 2000 y T – 1060A de 2001 el contenido básico de dicho derecho: “(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición es su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder, y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

⁸ Sobre el tema de los derechos de los reclusos ver, entre otras, las sentencias T-424 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz; T-522 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; T-273 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-388 de 1993, M.P. Hernando Herrera; T-437 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-420 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-705 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ [Cita del aparte transcrito] véase las sentencias T-714 de 1996 y T-153 de 1998.

¹⁰ [Cita del aparte transcrito] Responsabilidad del Estado que se concreta en la obligación de velar por la seguridad de los reclusos en el perímetro carcelario y en la obligación de garantizar condiciones de vida adecuadas a los reclusos, así en la Sentencia T-522 de 1992.

¹¹ [Cita del aparte transcrito] La posibilidad de reinserción social depende en buena medida de la eficacia del derecho de los reclusos a contar con centros carcelarios adecuados. Este derecho encuentra el fundamento de su validez en el derecho a la dignidad y en el principio del Estado social de derecho, así en sentencia T-153 de 1998.

¹² Jurisprudencia reiterada en la Sentencia T-126 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

¹³ Se ha tratado el tema en las Sentencias T-705 de 1996, T-305 de 1997, T-435 de 1997, T- 490 de 1998, T-265 de 1999, T-1030 de 2003, T-1074 de 2004, T-439 de 2006, T-048 de 2007 y T-537 de 2007.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

limitación o restricción en razón de la situación de privación de la libertad a que se encuentran sometidas estas personas. Lo anterior se deriva de la naturaleza misma de la relación de especial sujeción que vincula al interno a la administración carcelaria. La única razón que justificaría una eventual limitación del derecho fundamental de petición de un recluso consistiría en que el titular del mencionado derecho abusara de éste en detrimento de los derechos fundamentales de otras personas. El derecho de petición de los reclusos no comporta la obligación de las autoridades carcelarias de dar respuesta positiva a las solicitudes que aquellos eleven, ni de realizar las gestiones que se les soliciten. Los deberes de estas autoridades, en punto al derecho fundamental de petición, consisten en adoptar todas aquellas medidas necesarias para que los internos reciban una respuesta completa y oportuna a sus peticiones. Las autoridades penitenciarias están en la obligación de motivar, en forma razonable, las decisiones que adoptan frente a las peticiones que un recluso ha elevado. No basta con que se ofrezca una respuesta a la petición del interno sino que, además, es necesario que se expongan las razones que la autoridad contempló para decidir en el sentido que efectivamente lo hizo, de manera que el recluso pueda conocerlas y, eventualmente, controvertirlas”¹⁴.

Del mismo modo, en la Sentencia T- 439 de 2006, estableció la Corte que tanto la administración penitenciaria como la administración de justicia, deben garantizar el derecho de petición de manera plena “... (i) suministrando respuestas oportunas y evitando todo tipo de dilación injustificada, (ii) motivando de manera razonable sus decisiones, (iii) garantizando que las solicitudes que los internos formulen contra otras autoridades sean recibidas por éstas oportunamente”¹⁵.

Atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, los reclusos mantienen plena facultad sobre el ejercicio del derecho de petición, de tal manera que

¹⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

en los eventos en que las personas privados de la libertad formulen solicitudes dirigidas a funcionarios del sistema penitenciario o en general a la autoridad carcelaria del INPEC deben obtener respuesta de fondo, clara y oportuna a su requerimiento sin que el goce efectivo del mencionado derecho se vea afectado por los trámites administrativos de las penitenciarías¹⁶.

No obstante precisado lo anterior debe destacar el despacho que la regulación sobre el derecho de petición que realizó el legislador en el CPACA, fue declarado inexecutable por la H. Corte Constitucional en sentencia C-818 de 2011, difiriendo los efectos de la sentencia a 31 de Diciembre de 2004; y ante los vacíos que en ese momento se presentaron en la regulación del derecho de petición mientras se expedía la Ley Estatutaria, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió concepto atinente a la norma aplicable para efectos de garantizar el derecho fundamental de petición¹⁷

Así las cosas, para la fecha de presentación de la petición que dio origen a la acción Constitucional, ya se encontraba en vigencia la Ley 1755 del 30 de junio de 2015¹⁸, en la cual se ha señalado que el Derecho de petición se configura a través de cualquier actuación que realice la persona ante las autoridades, al respecto señaló:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la

¹⁶ Ver Sentencia T-1074 de 2004.

¹⁷ C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil. 28 de enero de 2015 Rad. No. 11001-03-06-000-2015-00002-00 (2243) C.P. Dr. Alvaro Namén Vargas

¹⁸ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. (...)

De todo lo antes expuesto es posible concluir y se reitera que el derecho fundamental de petición se ve vulnerado cuando las autoridades administrativas no dan respuesta a las solicitudes formuladas por los ciudadanos en un término de quince (15) días contados a partir del recibo de las mismas, o cuando, requiriendo un plazo mayor para dar solución a los casos, se abstienen de informar tal situación a los peticionarios. Así mismo, se vulnera este derecho cuando se presentan respuestas evasivas o simples informes acerca del trámite dado a las peticiones presentadas por los particulares.

En suma, el derecho de petición es un derecho de rango fundamental y de aplicación inmediata, que permite a todo ciudadano presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, las cuales deben ser resueltas en forma clara, precisa y oportuna, dentro de los quince días siguientes a su presentación y cuya inadvertencia posibilita al titular para su reclamo constitucional mediante la acción de tutela.

- DEL DERECHO A LA SALUD.

La Constitución Política consagra en su artículo 49 que la salud es un derecho y un servicio público a cargo del Estado, y que le corresponde a éste garantizar a todas las personas su remoción, protección y recuperación. La Corte Constitucional ha expuesto que se trata de un derecho autónomo, en tanto no requiere una relación de conexidad para que proceda su protección por vía de acción de tutela.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

El derecho a la salud, es de aquellos que deben permanecer intactos durante la relación de especial sujeción. Lo anterior implica que el Estado debe garantizar la prestación integral del servicio, a través de acciones positivas, de forma que se respeten las garantías fundamentales a la vida y a la dignidad, por cuanto la persona privada de la libertad se halla en una situación de indefensión y vulnerabilidad que no le permite procurar la satisfacción autónoma de sus necesidades.

Con fundamento en esta obligación estatal, la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) reguló lo relativo a la prestación del servicio de salud dentro de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios. Tal normativa exige que cada establecimiento cuente con un servicio de sanidad (artículo 104), integrado por médicos, psicólogos, odontólogos, psiquiatras, terapistas, enfermeros y auxiliares de enfermería (artículo 105).

Así pues, el derecho a la salud es fundamental y tutelable en aquellos casos en los que las personas que solicitan el servicio, son sujetos que gozan de especial protección constitucional, tales como las personas de la tercera edad, las mujeres embarazadas, los reclusos, los niños, entre otros.

Adicionalmente, la Corte ha señalado explícitamente que la obligación estatal se extiende a la atención médica preventiva y de tratamiento de dolencias que no pongan en peligro la vida del recluso, por lo que debe garantizar la prestación de servicios de *“prevención, atención y restablecimiento, así como el tratamiento quirúrgico, hospitalario farmacéutico, y de ser el caso, la práctica de los exámenes y pruebas técnicas, que el recluso requiera”*¹⁹.

¹⁹ Sentencia T-615 de 2008.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

En este sentido, no se requiere que la persona privada de la libertad se encuentre en una situación que amenace su vida para que se haga efectiva la obligación estatal de velar por la salud del interno, ya que la atención en salud cubre también políticas de prevención y la prestación de servicios que no constituyen urgencia.

De lo anterior se concluye que, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental impone al Estado, a través del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, la obligación de garantizar a quienes se encuentran privados de la libertad el acceso efectivo al servicio de salud de manera oportuna, adecuada y digna, para lo que deberá ofrecer los cuidados médicos, asistenciales, terapéuticos o quirúrgicos que las personas privadas de la libertad requieran con necesidad y que hayan sido ordenados por el médico tratante.

La jurisprudencia en varias oportunidades ha sostenido que el derecho a la salud de los reclusos del país debe ser preferente, oportuno y eficaz, pues es una obligación del Estado; así lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T-627/07:

“Referente a las personas que se encuentran reclusas en los Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios, ya sea preventivamente o purgando una condena, nace para el Estado Colombiano la responsabilidad de la prevención, cuidado, conservación, tratamiento y recuperación de su salud.

Por tanto, la atención de la salud de los internos de los Centros Carcelarios es una obligación del Estado, atención que debe brindarse en forma oportuna y eficaz para que las personas afectadas puedan restablecerse.

“...Igualmente, ha afirmado la Corte que para que la protección del derecho a la salud proceda a través de la tutela, no es necesario que esté amenazada



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

la vida. Por el contrario, **para evitar que ésta sea comprometida, la atención debe ser oportuna para detener la patología. A manera de ejemplo, en sentencia T-535 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo esa Corporación sostuvo que "El cuidado de la salud, a cargo del establecimiento, en los campos médico, quirúrgico, asistencial, o el que implique tratamientos o terapias debe ser oportuno, es decir, ha de darse de tal modo que no resulte tardío respecto a la evolución de la enfermedad del paciente; aun en los casos en que la patología admita espera, si el preso sufre dolores intensos la atención médica o farmacéutica debe ser inmediata, por razones humanitarias, de tal manera que la demora en brindarla efectivamente no se convierta en una modalidad de tortura".** (Subrayado fuera del texto original)

Del mismo modo, en sentencia T-1006 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil reitera la Corte que la obligación del Estado con el interno no sólo se limita a la prestación de atención médico quirúrgica, hospitalaria y terapéutica, sino, **también a los exámenes que puedan requerir, pues de estos depende el diagnóstico de cualquier patología en la salud y su posterior tratamiento. De lo anterior se concluye que como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional, de no realizarse un examen diagnóstico requerido para detectar una posible enfermedad y determinar el tratamiento necesario, se está poniendo en peligro el derecho a la salud, en conexidad con el derecho fundamental a la vida...**

En sentencia T-703 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, sostuvo la Corte que si bien el padecimiento sufrido por el accionante en ese caso no era de aquellos en los que la no realización del procedimiento causara



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

la muerte, no es menos cierto que el derecho a la vida, presupone la protección de la misma como garantía de una existencia digna, la cual riñe con la situación de dolor. En razón a ello ordenó al director del Centro de Reclusión de Sogamoso garantizar la realización de la cirugía requerida por el actor de esa tutela, sin que pudiese negarse con base en argumentos administrativos relativos a la carencia de contratos o de infraestructura disponible...”²⁰

En este orden de ideas, cabe señalar que la obligación del Estado de garantizar la salud de los internos de los Centros Penitenciarios, abarca no sólo la atención médica, quirúrgica, hospitalaria y terapéutica, sino también los exámenes que el interno pueda requerir, ya que de éstos depende el diagnóstico de la respectiva patología y el tratamiento a seguir para el restablecimiento de su salud. Debe indicarse como lo ha sostenido esa Corporación que los internos son “personas que dependen única y exclusivamente de los servicios de salud que el sistema carcelario ofrece²¹”. (Negrilla y Subrayado fuera del texto original).

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que las personas que se encuentran privadas de la libertad están en una situación de subordinación frente a las autoridades penitenciarias y por tanto gozan de una especial protección constitucional que busca garantizar sus derechos fundamentales. En uno de sus pronunciamientos determinó:

“...Referente a las personas que se encuentran reclusas en los Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios, ya sea preventivamente o purgando una condena, nace para el Estado Colombiano la

²⁰ Sentencia T- 963 de 2006, MP Clara Inés Vargas Hernández. (Resalta el Despacho)

²¹ Sentencia T- 1006 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

responsabilidad de la prevención, cuidado, conservación, tratamiento y recuperación de su salud.

Por tanto, la atención de la salud de los internos de los Centros Carcelarios es una obligación del Estado, atención que debe brindarse en forma oportuna y eficaz para que las personas afectadas puedan restablecerse...”

Precisado lo anterior, se concluye que, los internos de los Centros Penitenciarios y Carcelarios gozan de una serie de derechos fundamentales que deben ser garantizados plenamente en virtud de la relación especial de subordinación existente entre el Estado y los reclusos, a saber, la vida, la salud, el debido proceso, la integridad personal, el derecho de petición entre otros, y por tanto las autoridades administrativas de tales Centros no los pueden restringir de ninguna forma; salvo que dicha restricción tenga como objeto lograr los fines de la privación de la libertad, no obstante, tal limitación debe cumplir con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, dando prevalencia al respeto de la dignidad humana de los internos.

Así entonces, es claro para el Despacho, que el Estado representado por los funcionarios que administran los Centros Penitenciarios y Carcelarios del país debe propender por la protección de derechos fundamentales como lo son la vida, la salud, la dignidad humana, entre otros, de los reclusos **que están sujetos a subordinación especial por la privación de su libertad.**

iii) De la Afiliación al Sistema de Salud de las Personas Privadas de la Libertad

La Ley 1122 de 2007, dispuso la organización del aseguramiento disponiendo en su artículo 14 – literal m, dejando en manos del Gobierno Nacional la reglamentación pertinente. En ejercicio de este mandato, el Gobierno profirió el



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

Decreto 1141 de 2009, posteriormente modificado por el Decreto 2777 de 2010, cuyo artículo segundo determina que:

“Artículo 2°. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. *La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población reclusa en los establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, se realizará al Régimen Subsidiado mediante subsidio total, a través de una Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, EPS-S, de naturaleza pública del orden nacional.*

La población reclusa a la que se refiere el presente artículo se define como las personas privadas de la libertad internas en los establecimientos carcelarios a cargo directamente del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC o en los establecimientos adscritos (...)”

Por su parte, en el párrafo primero del mismo artículo se indica que:

“Parágrafo 1°. La población reclusa que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados conservará su afiliación, siempre y cuando continúe cumpliendo con las condiciones de dicha afiliación, y, por lo tanto, las EPS del Régimen Contributivo y las entidades aseguradoras en los regímenes exceptuados serán las responsables de la prestación de los servicios de salud y el pago de los mismos, en función del plan de beneficios correspondiente. *Para la prestación de los servicios de salud se deberá coordinar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC lo relacionado con la seguridad de los internos. Los servicios del plan de beneficios que llegaren a prestarse a la población reclusa afiliada al Régimen Contributivo o regímenes exceptuados por parte de la EPS-S de naturaleza pública del orden nacional a la que se refiere el*



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

presente decreto, se recobrarán a la entidad del Régimen Contributivo o régimen exceptuado a la que se encuentre afiliado el recluso, para lo cual se podrán suscribir convenios que establezcan las condiciones para la prestación de estos servicios así como sus cobros”. (Negrilla del Despacho)

Ahora bien, el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias para crear organismos en la Rama Ejecutiva, y en aras de que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario cumpliera sus objetivos, expidió el Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, se determina su objeto y estructura, cuyo objeto es gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, lo cual implica el despliegue administrativo en relación a la prestación del servicios de salud de los internos en dicho Instituto entre otras de sus funciones.

Así las cosas, advierte el Despacho que teniendo en cuenta que la privación del derecho de libertad de un individuo, conlleva el nacimiento de una relación de especial sujeción entre el Estado, el recluso y la Entidad a cargo de la custodia de los mismos, debe garantizar la prestación de los servicios de salud, concordante a las disposiciones en cita.

Entendiéndose que toda persona privada de la libertad debe estar afiliada al sistema **General de Seguridad Social en Salud, en primera medida bajo el régimen subsidiado**, y en el marco de la Ley 100 de 1993, mediante la cual se estableció dos tipos de destinatarios de los servicios de salud en primera medida: **i)** los afiliados, sea en el régimen contributivo para las personas con capacidad de pago, o a través del régimen subsidiado para los carentes de tal capacidad para cubrir el monto total de la cotización; y **ii)** los participantes vinculados que hace relación a las



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención en salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

Cabe destacar que el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) también contiene disposiciones alusivas a la garantía del derecho a la salud de los internos. Así por ejemplo, el artículo 104 del mencionado Código, (modificado por la Ley 1709 de 2014), indica que:

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.”

A su vez, el legislador expidió el **Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015**, por medio del cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 de 2015,



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, cuyo objeto es reglamentar el esquema para la prestación de los servicios de salud de la población privada de libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Habiendo hecho las anteriores consideraciones al respecto del marco general bajo el cual la jurisprudencia ha entendido el derecho a la salud y, más específicamente, el marco jurídico en el que debe procurarse la garantía de dicho derecho para las personas que se encuentran privadas de la libertad.

(iv).Caso concreto.

Dentro de la acción Constitucional de la referencia se encuentra acreditado que, el señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, elevo petición ante el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA- OFICINA DE SANIDAD, el 02 y el 29 de marzo de 2016²², tendiente a que se le brindara la atención médica necesaria, en razón a que le fueron tomados diferentes exámenes y estos no han sido leídos por los galenos, así como la entrega de medicamentos que fueron formulados por el urólogo tratante. (fl. 6-7).

Frente a las peticiones mencionadas, se tiene que con fecha 21 de abril de 2016, se dio respuesta, señalando lo siguiente. “...la persona encargada de tramitar las citas del régimen contributivo informa que va a pedir la citación el médico general de su EPS, para que dé continuidad al tratamiento médico, por lo tanto estaremos a la espera de órdenes que se requieran de su EPS para dar trámite administrativo” (fl. 5)

Sin embargo, si bien es cierto el Establecimiento Carcelario dio respuesta a la peticiones incoadas por el accionante, por parte de la Oficina de Sanidad, el

²² Folios 6-7



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

*Tutela
Rad: 2016-00230*

Despacho no puede pasar por alto que tales escritos tienen como finalidad la prestación del servicio de salud de manera integral de un ciudadano que se encuentra recluso en Establecimiento Carcelario y dentro del plenario no obra prueba que permita determinar que el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Combita, adelantará las gestiones administrativas tendientes a garantizar la continuidad del servicio médico requerido por el tutelante, conllevando a poner en riesgo la salud del interno.

Al respecto es preciso señalar que, dentro del plenario se encuentra probado que, en efecto el señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, se encuentra afiliado al Plan Obligatorio de Salud- POS de la EPS Compensar. Así mismo, se tiene que con fecha 24 de noviembre de 2015, la entidad promotora de salud le ordenó la prestación de los servicios médicos así: optometría, ecografía testicular, urología y laboratorios (fl. 146-150)

Por su parte a folio 146 obra copia de la orden para acudir a cita médica general con fecha 03 de marzo de 2016. Igualmente obran correos electrónicos donde se evidencia que, con fecha 01 de febrero de 2016, la Dirección de Sanidad del Establecimiento Carcelario, solicitó a la entidad Promotora de salud, la renovación de la autorización médica N° 153287403342538, a efectos de ser atendido por la especialidad de urología, ante lo cual la entidad promotora de salud dio la ampliación de la vigencia de la orden médica referida. (fls. 159)

Así mismo avizora el Despacho y de conformidad con la respuesta dada por el Establecimiento Carcelario, que no se ha elevado petición alguna tendiente a que le sean prestados los servicios médicos requeridos por el tutelante, toda vez que, desde el 03 de marzo de 2016, le fueron autorizados los servicios de medicina general, por parte de la Entidad Promotora de Salud sin que a la fecha se evidencie que el accionante fuera atendido por el galeno correspondiente y menos aún la entrega de medicamento alguno.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

Así las cosas, este Despacho entrará a determinar, si del recaudado probatorio se puede desprender una vulneración de los derechos fundamentales del accionante y, en caso afirmativo, cuál o cuáles entidades son responsables de dicha vulneración y de la corrección de la situación para así llegar a la decisión final.

La salud en Colombia, implica dos dimensiones íntimamente relacionadas: por una parte, la salud entendida como servicio público esencial y, por otra, como derecho fundamental. De esta doble connotación se desprenden los principios que deben regir la prestación del servicio público, entendido como el conjunto de mecanismos institucionales y presupuestales que se ponen en marcha para garantizar la efectividad de la salud entendida como derecho. Estos principios incluyen los de universalidad y eficiencia, entre otros.

Teniendo en cuenta el plenario que obra dentro de la acción constitucional bajo estudio, puede concluirse que el tutelante padece de varias dolencias, por lo que el médico general, como consta en las órdenes de fecha 19 de noviembre de 2015 (fl. 157-158), le ordenó la práctica de varios exámenes y la remisión a especialistas con el fin de determinar el diagnóstico correspondiente.

Brota de lo anteriormente expuesto que, existe una dilación evidenciada en la prestación del servicio, constituyendo una vulneración del principio de eficiencia, con lo cual se observa un funcionamiento erróneo del servicio público de salud que ha impedido que el accionante reciba el tratamiento adecuado para su enfermedad y, en cambio, ésta ha venido progresando al punto de que ha afectado su estado psicológico de acuerdo a las manifestaciones realizadas en su escrito de tutela, por tanto, si bien las dolencias que padece actualmente el tutelante no están catalogadas como de aquellas que pongan en inminente peligro la vida del accionante, la falta de tratamiento ha ocasionado un continuo menoscabo en el bienestar psicológico del paciente, con lo cual se afecta la salud, entendida como derecho fundamental.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

Ahora bien, nótese que en la contestación dada por el Establecimiento Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cóbbita, se limitó a indicar que el Fondo Nacional de Salud de las Pensiones Privadas de la libertad, era la entidad encargada de brindar la prestación de los servicios de salud de las personas que se encuentran reclusas en establecimientos penitenciarios, dejando de lado su deber como Establecimiento Carcelario de adelantar las gestiones administrativas necesarias para brindarle la atención médica al accionante, en razón a que como ya se indicó, se encuentra afiliado a la Entidad Promotora de Salud Compensar, de régimen contributivo, de manera que, es el Establecimiento Carcelario quien tiene la obligación de adelantar los trámites administrativos necesarios para lograr efectivizar los procedimientos, requeridos por la población reclusa, en este caso del tutelante.

De lo anterior se observa que, la entidad Promotora de Salud- Compensar ha suministrado las órdenes necesarias para que el tutelante sea atendido por los galenos adscritos a su entidad y lo que evidencia el Despacho es que no se han realizado gestiones administrativas para que, el señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA pueda asistir a los controles médicos requeridos, a efectos de que pueda ser valorado y así mismo dar lectura a los exámenes ya practicados de acuerdo a lo ordenado por el médico tratante y así curar o mitigar su enfermedad.

Por tanto, encuentra el Despacho que, el **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cóbbita**, como causante de las vulneraciones a los derechos fundamentales del accionante, está en el deber de proceder a su restablecimiento, atendiendo además a los criterios de eficiencia e integralidad de los servicios médicos de las personas que se encuentran reclusas en establecimientos carcelarios. En efecto, es esta entidad la que ha sometido al



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

*Tutela
Rad: 2016-00230*

tutelante a una espera desproporcionada, sometiéndolo a trámites meramente administrativos, los cuales han desencadenado en el desmejoramiento en la salud del accionante, quebrantando el derecho fundamental a la salud.

En vista de lo anterior, se ordenará **al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE COMBITA- OFICINA DE SANIDAD**, para que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación del presente proveído, adelante las gestiones administrativas necesarias, a efectos de que el tutelante sea valorado por el médico general y por el urólogo de conformidad con las órdenes emitidas por la Entidad Promotora de Salud- Compensar, lo anterior sin dilaciones y excusas que sigan poniendo en peligro la salud del interno.

Así mismo, se ordenará a la **EMPRESA PRESTADORA DE SALUD-COMPENSAR**, para que luego de la valoración realizada al tutelante por el médico general, sean expedidas las autorizaciones para que el accionante sea valorado por los especialistas ordenados por el médico general y, además, que la entidad deberá garantizar el tratamiento integral del paciente lo cual incluye proveerle los medicamentos y demás servicios que llegaren a ordenar los profesionales médicos.

Es claro para el Despacho atendiendo la **calidad de sujeto activo del Señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA en el Plan Obligatorio de Salud de régimen de excepción** y en los términos del régimen especial, y su condición actual de persona privada de la libertad, que la prestación de los servicios de salud y la afiliación al mismo se debe regir por el Decreto 2777 de 2010, pues al encontrarse activo en la **Entidad Promotora de Salud- COMPENSAR, por ser régimen exceptuado conservará su afiliación**, siempre y cuando continúe cumpliendo con las condiciones de dicha afiliación, es así que la entidad



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

aseguradora COMPENSAR, es la responsable de la prestación de los servicios de salud y el pago de los mismos, en función del plan de beneficios correspondiente.

Finalmente llama la atención del Despacho que de acuerdo a las respuestas emitidas tanto por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Establecimiento Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cómbita, la Unidad de Servicios Penitenciarios- USPEC, se evidencia que existe una problemática acerca del funcionamiento del servicios de salud, de las entidades que tienen a cargo al población reclusa, pues de las afirmación realizadas en cada uno de los escritos de las mencionadas entidades no se tiene claridad de las responsabilidades establecidas normativamente para prestar un servicio de salud adecuado a las personas que se encuentran reclusas en Establecimiento penitenciario, endilgándose obligaciones entre entidades.

Advirtiendo el despacho que conforme a lo establecido en el Decreto 4150 del 3 de noviembre de 2011 - Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en este se determina su objeto y estructura, y mediante la Resolución No. 000195 del 17 de marzo de 2015 proferida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, se adopta el manual de funciones y competencias, correspondiéndole entre otras al USPEC gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, igualmente en virtud del Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), le corresponde a la Unidad la contratación del servicio de salud, Coadyuvar la implementación de los lineamientos que en materia de salud pública expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las autoridades territoriales de salud, las que sean necesarias para la prestación de los



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tutela
Rad: 2016-00230

servicios de salud a la población privada de la libertad. En concordancia con el artículo 66 de la ley 709 de 2014 que modificó el artículo 105 de la Ley 65 de 1993, precisó sobre el 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.

Conforme a lo anotado 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, es decir, que frente a esta Unidad, su responsabilidad se circunscribe a gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC

En vista de lo anterior, el Despacho se ve en la necesidad de formular un enérgico llamado de atención a las entidades involucradas, en cuanto se evidencia una falta de coordinación entre ellas que tiene impactos negativos en los derechos fundamentales de los internos. En efecto, no es constitucionalmente admisible que los trámites administrativos constituyan una cortapisa para la garantía del derecho a la salud de los reclusos que, como se ha dicho, es un derecho fundamental que no puede ser suspendido o limitado en virtud de la reclusión.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

*Tutela
Rad: 2016-00230*

Así las cosas y teniendo en cuenta que el Señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, actualmente se encuentra privado de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Combita, se deben adelantar con acciones administrativas y operativas efectivas para la prestación de los servicios de salud, las cuales deben ser coordinadas entre **el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y el Entidad Promotora de Salud- COMPENSAR.**

De igual manera y si se llegaran a generar y prestar servicios del plan de beneficios a favor del Señor CRUZ UREÑA, en calidad de recluso afiliado al régimen contributivo o regímenes exceptuados, por parte de la entidad promotora de salud del régimen subsidiado del orden nacional que contrate el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, la entidad del régimen contributivo o régimen exceptuado a la que se encuentre afiliado el recluso cuenta con la obligación de reintegrar los gastos generados por dichos conceptos.

Por esta razón, en aras de prevenir futuras vulneraciones de los derechos fundamentales de los internos, este Despacho Exhortará al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC, a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIO Y CARCELARIOS- USPEC y al CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD A LA PPL 2015, dentro de las competencias establecidas normativamente, tome las medidas necesarias para eliminar las dificultades de coordinación que existe entre las entidades, las cuales están afectando la prestación de los servicios mínimos de salud de la población reclusa en el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cómbita, lo anterior teniendo en cuenta la relación especial de sujeción de los internos y la prevalencia de los derechos fundamentales especialmente el de la salud.

- **CONCLUSIÓN.**

De conformidad con las consideraciones Ut supra y conforme al material probatorio obrante en el plenario, se resuelve el problema jurídico planteado, En este orden de



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

*Tutela
Rad: 2016-00230*

ideas y conforme a los argumentos expuestos, se responde entonces al problema jurídico planteado, en razón a que el **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA** vulneró el derecho fundamental a la salud del accionante, como quiera que no adelantó las gestiones administrativas tendientes a que al tutelante se le prestara la atención integral médica requerida, como consecuencia de sus quebrantos de salud y en razón a que los reclusos se encuentran en una situación de debilidad manifiesta²³ que determina la obligación estatal de proteger y hacer efectivos sus derechos.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja, actuando en nombre del pueblo y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR la solicitud de tutela del derecho fundamental de petición promovida por el Señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE CÓMBITA (UNIDAD DE SANIDAD), tal como se determinó en la parte considerativa.

SEGUNDO.- TUTELAR el derecho fundamental de salud al Señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, vulnerado por **EL DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE COMBITA**, tal como se determinó en la parte considerativa.

TERCERO.- ORDENAR al Director o Representante Legal y/o quien haga sus veces, del **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE**

²³ Cfr. Sentencia T-958/02, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

*Tutela
Rad: 2016-00230*

MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA, si aún no lo ha hecho, que en el término no mayor a **cuarenta y ocho (48) horas** contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda adelantar las gestiones administrativas necesarias, a efectos de que el señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, TD 7975, sea valorado por el médico general y por el urólogo de conformidad con las órdenes emitidas por la Entidad Promotora de Salud- Compensar, así como lo necesario para el traslado con las seguridades del caso, al lugar en que se realicen la valoraciones médicas prescritas por el médico tratante, conforme a lo dispuesto en las consideraciones de esta providencia. Prueba del cumplimiento de lo aquí dispuesto deberá allegarse al expediente.

CUARTO.- ORDENAR al Representante Legal y/o quien haga sus veces, de la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD COMPENSAR**, a través de quien corresponda en esas dependencias, que dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS siguientes a la notificación de esta providencia, realicen los trámites administrativos necesarios para que en un término máximo de **TRES (3) días** sean expedidas las autorizaciones para que el señor LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, TD 7975, sea valorado por los especialistas ordenados por el médico general, en una IPS de su red de servicios, con contrato vigente y con la infraestructura, equipos y personal calificado e idóneo garantizando el tratamiento integral del paciente lo cual incluye proveerle los medicamentos y demás servicios que llegaren a ordenar los profesionales médicos tratantes; las autorizaciones expedidas en cumplimiento de esta acción constitucional deberán ser puestas en conocimiento del **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE COMBITA** en forma inmediata, para que se le brinde la atención médica integral que requiera según el diagnóstico del médico tratante y demás que compongan el plan de tratamiento ordenado hasta el restablecimiento total de la salud del accionante en cuanto a la afección padecida, garantizando la continuidad del tratamiento ordenado, como se señaló en la parte motiva de esta



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

*Tutela
Rad: 2016-00230*

providencia. Prueba del cumplimiento lo aquí dispuesto deberá allegarse al expediente.

QUINTO.- EXHORTAR AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO- INPEC, a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIO Y CARCELARIOS- USPEC y al CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD A LA PPL 2015, dentro de las competencias establecidas normativamente, tome las medidas necesarias para eliminar las dificultades de coordinación que existe entre las entidades, las cuales están afectando la prestación de los servicios mínimos de salud de la población reclusa en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Cómbita, de conformidad con lo anotado líneas atrás.

SEXTO.- EXHORTAR al DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA Y ALTA SEGURIDAD DE COMBITA, se abstenga de incurrir en las acciones u omisiones que vulneren derechos fundamentales de la población reclusa, para lo cual debe tomar las medidas necesarias para que en adelante se preste el servicio de salud de manera continua, sin dilaciones e interrupciones.

SÉPTIMO.- NOTIFÍQUESE esta providencia a los accionados, a través del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos por el medio más expedito, para cuyo efecto se podrá utilizar el fax, teléfono, conforme al procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Déjense las constancias pertinentes y alléguese al expediente. Por Secretaría Verifíquese el cumplimiento de la Notificación.

OCTAVO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, a través del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja al señor Actor **LUIS EDUARDO CRUZ UREÑA, TD 7975,** quien se encuentra recluso en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Combita patio N° 6.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
TUNJA**

Tutela
Rad: 2016-00230

NOVENO.- Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia.

DÉCIMO.- Por Secretaria verifíquese el cumplimiento de lo ordenado en el presente proveído. Déjense las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA LUCIA RINCÓN ARANGO

Jueza

Handwritten text, possibly a signature or name, located in the center of the page. The text is illegible due to the low resolution and high contrast of the scan.