

**TEMA: SERVICIO DE SALUD DE POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD AFILIADA AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO** – su prestación implica una tarea armónica entre las EPS (administran el servicio), el INPEC (informa la necesidad de la atención y dispone el traslado a la cita extramural) y la USPEC (diseña y garantiza la implementación de modelo de atención en salud).

**HECHOS:** el accionante, quien se encuentra privado de la libertad, pretendía que se ordenara a su Centro Penitenciario y EPS realizarle exámenes médicos solicitados por medicina legal para tratar sus patologías. El a quo ordenó al INPEC, a Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, a la EPS y a la USPEC, la autorización y materialización la atención médica requerida por el actor. Esta última impugnó, afirmando que la responsable de la prestación del servicio es la EPS y que es al establecimiento penitenciario al que le corresponde la programación, cumplimiento y desplazamiento a las citas médicas.

**TESIS:** (...) El Decreto 1142 de 2016 incluyó a las EPS al modelo de atención en salud de las personas privadas de la libertad, en el sentido de permitir, a esta población, continuar con las afiliaciones al régimen contributivo o regímenes exceptuados o especiales, siempre que continúen cumpliendo los requisitos necesarios para el efecto. En ese caso, la atención es a costa de la EPS y no del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. (...)La continuidad en el régimen contributivo de las personas privadas de la libertad afiliadas a una EPS, implica una tarea armónica entre esas entidades promotoras de salud, el INPEC y la USPEC (...). (...) el USPEC tiene responsabilidad en la prestación del servicio de salud de las personas privadas de la libertad afiliadas al régimen contributivo de salud, en la medida en que debe diseñar y garantizar la implementación de modelo de atención en salud para esta población. Cuando el servicio de salud no sea prestado por fallas atribuibles al diseño o implementación de este modelo la USPEC debe ser objeto de órdenes constitucionales para superar la vulneración. En todo caso, será el INPEC el encargado de informar la necesidad de la atención y disponer el traslado a la respectiva cita extramural; y será la EPS la encargada de la gestión administrativa correspondiente a su administración del servicio, a efectos de que se materialice la atención requerida. (...) en el caso no se demostró que la desatención a los servicios de salud se deba una falla en el diseño o implementación del modelo de atención en salud del cual es responsable la USPEC; ni tampoco puede concluirse que esta última tenga injerencia, en el caso concreto, en las gestiones administrativas faltantes para la consecución de la cita extramural y la realización de los exámenes que están a cargo de la EPS. (...)serán revocadas las órdenes proferidas en contra de la USPEC y de la Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, habida cuenta que en el caso concreto se demostró que la vulneración del derecho a la salud es atribuible a la EPS Salud total como entidad promotora a cargo de las atenciones médicas del tutelante, y al INPEC como entidad encargada de la programación y traslado del tutelante a la cita extramural.

M.P. MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ

FECHA: 24/08/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA

**Referencia:** Impugnación de tutela  
**Radicado:** 05088-31-03-002-2023-00264-01  
**M.P.:** Martín Agudelo Ramírez

1



**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL**

Medellín, veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés

**Referencia:** Impugnación de tutela  
**Radicado:** 05088-31-03-002-2023-00264-01  
**Parte Activa:** Edinson de Jesús Miranda Méndez  
**Parte Pasiva:** EPS Salud Total y otros  
**Reseña:** Revoca

**Magistrado Ponente: Martín Agudelo Ramírez**

**ASUNTO**

Resolver las impugnaciones de Fideicomiso Fondo Nacional de Salud PPL 2023 y USPEC en contra de la sentencia de tutela proferida el 3 de agosto de 2023 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bello.

**ANTECEDENTES**

**1. Edinson de Jesús Miranda Méndez**, quien se encuentra privado de la libertad, pretende que se ordene al Centro Penitenciario “Bellavista” y la EPS Salud Total realizar los exámenes solicitados por medicina legal.

Como fundamento de su pretensión indicó:

Que desde 2013 se le diagnosticó una disminución en su agudeza visual, por lo que en 2022 solicitó al juzgado que vigila su pena prisión domiciliaria por esa enfermedad; sin embargo, la petición fue desestimada porque los exámenes no eran suficientes para determinar el estado grave de su enfermedad.

Que se ordenaron más exámenes y una nueva valoración por parte del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el 4 de febrero de 2023, pero, para esa cita, no contaba con la realización de ninguno de los exámenes ordenados.

Que se le diagnosticó “atrofia de nervios ópticos y quiasma” y “antecedentes de neurosífilis”, patologías de las cuales no tiene valoración por oftalmología y neurología desde 2018.

Que, por traslado del oficio 651 del 1 de marzo de 2023 del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se le solicitó a EPS Salud Total y al Centro Penitenciario “Bellavista” que, de manera prioritaria, gestionaran la atención en salud que requiere; especialmente las valoraciones por neurología y oftalmología, además de los exámenes ya ordenados, junto con una serie de paraclínicos adicionales.

Que se puso de presente a las entidades pasivas que la falta de valoración y resultados de exámenes ha impedido que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses emita un concepto de fondo.

Que el 11 de julio de 2023 el juzgado que vigila su pena solicitó a las entidades pasivas información sobre el trámite adelantado para la realización de los exámenes y atenciones médicas ordenadas; sin embargo, a la fecha, no se ha garantizado su derecho a la salud.

**2.** El **INPEC** indicó que la prestación del servicio requerido no es de su competencia. Añadió que la responsabilidad y competencia en la contratación, supervisión y prestación del servicio de salud es de la USPEC y el Fondo Nacional de Salud PPL 2023.

**3.** La **USPEC** alegó que el accionante tiene afiliación al régimen contributivo a través de EPS Salud Total y, por lo tanto, no está a su cargo. Se debe coordinar con Sanidad del INPEC su traslado ante el prestador del servicio de salud. Es competencia del Centro Penitenciario Bellavista la remisión a diligencias médicas de los internos.

**4. Fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad** indicó que no es la competente para garantizar los servicios de salud del tutelante, habida cuenta que éste se encuentra afiliado al régimen contributivo y la responsable de sus atenciones médicas es la EPS Salud Total; y de su traslado el Centro Penitenciario “Bellavista”.

**5. La Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Bello**, a través de su directora, indicó que ya gestionó las citas pendientes: la de oftalmología para el 1 de agosto de 2023; y frente a la de neurología no han recibido respuesta de Salud Total EPS, pese a que han intentado comunicarse para su programación.

**6. EPS Salud Total** únicamente solicitó ampliación del término para pronunciarse, sin hacer ninguna consideración frente al caso concreto.

**7.** El *a quo* tuteló el derecho fundamental a la salud; ordenó al INPEC, a Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, a Salud Total EPS y a la USPEC que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, autorice y materialice la atención médica requerida por el actor y la realización de los exámenes ordenados al accionante. Y desvinculó a Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, a Salud Total EPS y a Sanidad de la Cárcel Bellavista.

**8.** La **USPEC** impugnó. Señaló que la responsable de la prestación del servicio es la EPS Salud Total, que contradictoriamente fue desvinculada en el numeral tercero del fallo de primer grado. Y que es al establecimiento penitenciario al que le corresponde la programación, cumplimiento y desplazamiento a las citas médicas.

**9. Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad** impugnó el fallo arguyendo que la responsabilidad en la prestación del servicio es de Salud Total EPS. Puso de presenta la contradicción de la sentencia frente a la orden y la desvinculación que decretó frente a la EPS. Agregó que no puede administrar la prestación del servicio de salud porque el actor no puede tener doble afiliación.

## CONSIDERACIONES

**Precisión preliminar:** Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, en su impugnación, incluyó también una solicitud de aclaración de la sentencia de primera instancia, en tanto su parte resolutive es contradictoria. Sin embargo, la Sala de Decisión, atendiendo a la celeridad que caracteriza al trámite de la tutela y considerando que la solicitud tiene relación con las responsabilidades endilgadas a cada entidad en el fondo del asunto, al resolver la presente instancia efectuará las claridades y ajustes correspondientes al examinar el caso concreto.

### Marco jurídico

#### **El derecho fundamental a la salud de la población privada de la libertad.**

El derecho fundamental a la salud ha sido considerado por la Corte Constitucional<sup>1</sup> como una “facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y como derecho fundamental, autónomo e irrenunciable; y comprende según el artículo 6° *ejusdem* los elementos de: disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional”.

En el caso de las **personas privadas de la libertad** se entiende reforzada la protección efectiva del derecho a la salud dado que se encuentran en una relación de “especial sujeción frente al estado” (Sentencia T- 143 de 2017), en tanto éste es garante de la vida, seguridad e integridad de todos los que se encuentran bajo su vigilancia y supervisión.

Al respecto en la sentencia T-063 de 2020 la Corte Constitucional enfatizó: “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.”

---

<sup>1</sup> En sentencias como la T-063 de 2020, T-239 de 2019 y T-120 de 2017.

La Resolución 5159 del 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social adopta el Modelo de Atención en salud de la población privada de la libertad, indicando que la prestación del servicio de ésta comienza en la labor de la Unidad de Atención Primaria encargada de brindar los servicios de detección temprana de enfermedades, medicina general, consulta odontológica, entre otras. Según la Resolución *ejusdem* dicha unidad es la encargada de la atención primigenia e intramural de los reclusos y de su disponer remisión para atenciones por fuera de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

**Responsabilidad en la prestación del servicio de salud de población privada de la libertad afiliada al régimen contributivo.**

El Decreto 1142 de 2016 incluyó a las EPS al modelo de atención en salud de las personas privadas de la libertad, en el sentido de permitir, a esta población, continuar con las afiliaciones la régimen contributivo o regímenes exceptuados o especiales, siempre que continúen cumpliendo los requisitos necesarios para el efecto. En ese caso, la atención es a costa de la EPS y no del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. El artículo 1 *ejusdem* preceptúa:

“la población privada de la libertad que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados o especiales, **conservará su afiliación** y la de su grupo familiar mientras continúe cumpliendo con las condiciones establecidas para pertenecer a dichos regímenes en los términos definidos por la ley y sus reglamentos y podrá conservar su vinculación a un Plan Voluntario de Salud.

En estos casos, **las Entidades Promotoras de Salud - EPS**, las entidades que administran los regímenes excepcionales y especiales y **la USPEC**, deberán **adoptar los mecanismos financieros y operativos, necesarios para viabilizar lo dispuesto** en el presente inciso, respecto de la atención intramural de los servicios de salud de la Población Privada de la Libertad a cargo INPEC”

La continuidad en el régimen contributivo de las personas privadas de la libertad afiliadas a una EPS, implica una tarea armónica entre esas entidades promotoras de salud, el INPEC y la USPEC, tal cual lo ha resaltado la Corte Constitucional en sentencias T-044 de 2019 y T-063 de 2020. Ese deber de coordinación fue consagrado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el artículo 2º de la Resolución 3595 de 2016:

Para la población privada de la libertad que se encuentre afiliada a una Entidad Promotora de Salud (EPS), o a regímenes exceptuados o especiales, que requiera **atención extramural**, el Inpec deberá informar a dichas entidades para que estas realicen las gestiones administrativas ante los prestadores de servicios de salud por ellos contratados, para garantizar la prestación de servicios médico asistenciales a dicha población. **El Inpec y la Uspec definirán los tiempos y mecanismos para informar a la EPS**, o entidades administradoras de los regímenes especiales o de excepción, lo cual deberá incluirse en el respectivo manual técnico administrativo

Es importante precisar que la USPEC no solo tiene responsabilidad en el diseño del modelo de atención en salud, también la tiene en la “implementación” del mismo, de conformidad con las funciones contempladas en el Decreto 1142 de 2016, especialmente el numeral 6° del artículo 7° *ibidem*.

Para la consecución de citas extramurales de afiliados a las EPS, según el ya citado artículo 2° de la Resolución 3595 de 2016, estará a cargo del INPEC, que deberá informar a la EPS para que éstas realicen las gestiones administrativas ante los prestadores del servicio de salud por éstas contratados.

En conclusión, el USPEC tiene responsabilidad en la prestación del servicio de salud de las personas privadas de la libertad afiliadas al régimen contributivo de salud, en la medida en que debe diseñar y garantizar la implementación de modelo de atención en salud para esta población.

Cuando el servicio de salud no sea prestado por fallas atribuibles al diseño o implementación de este modelo la USPEC debe ser objeto de órdenes constitucionales para superar la vulneración. En todo caso, será el INPEC el encargado de informar la necesidad de la atención y disponer el traslado a la respectiva cita extramural; y será la EPS la encargada de la gestión administrativa correspondiente a su administración del servicio, a efectos de que se materialice la atención requerida.

### **Caso concreto**

En la sentencia de primer grado se ordenó al INPEC, a Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, a Salud Total EPS y a la USPEC materializar las atenciones en salud que requiere el tutelante como persona privada de la libertad. No está en discusión que

**Referencia:** Impugnación de tutela  
**Radicado:** 05088-31-03-002-2023-00264-01  
**M.P.:** Martín Agudelo Ramírez

7

el derecho a la salud está siendo vulnerado y que hay servicio de salud pendientes que requieren de la intervención constitucional para salvaguardar los derechos fundamentales del tutelante.

El *quid* del asunto está en determinar cuáles son las entidades responsables de la vulneración a efectos de ser sujetos pasivos de la orden constitucional. Y es precisamente en este punto en que se centran las impugnaciones de Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y la USPEC, que alegan no ser, en este caso, las responsables de la desatención en salud del afiliado. La primera instancia no ahondó en este aspecto determinante para la resolución del caso concreto.

En el trámite se probó que Edinson de Jesús Miranda Méndez continúa afiliado como beneficiario a la EPS Salud Total, tal cual lo permite el Decreto 1142 de 2016:

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACION	71986934
NOMBRES	EDINSON DE JESUS
APELLIDOS	MIRANDA MENDEZ
FECHA DE NACIMIENTO	*/**/**
DEPARTAMENTO	ANTIOQUIA
MUNICIPIO	MEDELLIN

**Datos de afiliación :**

ESTADO	ENTIDAD	REGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
ACTIVO	SALUD TOTAL ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO Y DEL REGIMEN SUBSIDIADO S.A.	CONTRIBUTIVO	01/07/2017	31/12/2999	BENEFICIARIO

Esto implica que su atención en salud no está a cargo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, sino de la EPS Salud Total por ser la entidad promotora a la que se encuentra afiliado; esto en los términos del artículo 1º del Decreto 1142 de 2016. Aspecto que descarta la procedencia del amparo en contra de la Fiduciaria Central SA como vocera de dicho fondo.

De hecho, el *a quo* de manera contradictoria le dio la orden de atender al tutelante, pero también la desvinculó del trámite en la parte resolutive. Lo mismo con la EPS. Sin embargo, es claro que toda la gestión administrativa y la responsabilidad de la

materialización del servicio de salud recae en la EPS Salud Total y así será precisado en la presente instancia.

Además debe tenerse presente para resolver el presente caso que, la consecución de citas extramurales de afiliados a las EPS, según el artículo 2º de la Resolución 3595 de 2016, estará a cargo del INPEC, que deberá informar a la EPS para que éstas realicen las gestiones administrativas ante los prestadores del servicio de salud por éstas contratados.

En esa labor de información y traslado del tutelante tiene responsabilidad la Dirección de la Cárcel y Penitenciaria de Mediana Seguridad de Bello, que por cierto, en representación del INPEC, en el transcurso de este trámite, manifestó haber adelantado algunas gestiones para que las citas requeridas por el actor se materializaran, pero las mismas no son suficientes; no hay prueba de que las citas se hubiesen llevado a cabo hasta ahora.

Claro está que el INPEC y la EPS Salud Total tienen responsabilidad en la vulneración del derecho a la salud del tutelante. Ahora bien, en el caso no se demostró que la desatención a los servicios de salud de Edinson de Jesús Miranda Méndez se deba una falla en el diseño o implementación del modelo de atención en salud del cual es responsable la USPEC; ni tampoco puede concluirse que esta última tenga injerencia, en el caso concreto, en las gestiones administrativas faltantes para la consecución de la cita extramural y la realización de los exámenes que están a cargo de la EPS.

En ese contexto, serán revocadas las órdenes proferidas en contra de la USPEC y de la Fiduciaria Central como vocera del fideicomiso Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, habida cuenta que en el caso concreto se demostró que la vulneración del derecho a la salud es atribuible a la EPS Salud total como entidad promotora a cargo de las atenciones médicas del tutelante, y al INPEC como entidad encargada de la programación y traslado del tutelante a la cita extramural. Con este propósito y en aras de superar las contradicciones de la resolutoria de primer grado, la sentencia impugnada será **revocada**.

## DECISIÓN

En atención a lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín, en Sala Primera de Decisión Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **FALLA: Revocar** la sentencia de primera instancia, por los motivos expuestos en la parte motiva y, en su lugar, disponer lo siguiente:

**Primero: Tutelar** el derecho fundamental a la salud de **Edinson de Jesús Miranda Méndez** vulnerado por **Salud Total EPS** y el **INPEC**, conforme se argumentó en la parte considerativa.

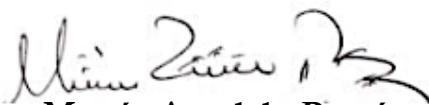
**Segundo:** En consecuencia, ordenar a **Salud Total EPS** y al **INPEC** autorizar y materializar, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, la atención médica para el tratamiento de la patología de **Edinson de Jesús Miranda Méndez** “Atrofia de nervios ópticos y quiasma con deterior de agudeza visual secundaria” y “neurosifilis” así como los exámenes médicos “VDRL, FTAB, VIH 1 y 2, glicemia en ayunas, hemograma completo, TSH, creatinina”, ordenados al accionante por el médico tratante.

**Tercero: Exonerar** a las demás entidades demandadas y vinculadas en el presente trámite de tutela, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

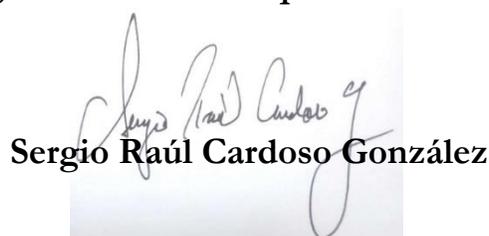
**Cuarto:** Remitir el expediente a la Corte Constitucional.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados

  
Martín Agudelo Ramírez

  
José Omar Bohórquez Vidueñas

  
Sergio Raúl Cardoso González