

Sentencia T-044/19



Referencia: Expediente T-6.662.244.

Acción de tutela interpuesta por John Edison Zapata Chaves contra la Secretaría de Salud de Yopal (Casanare).

Procedencia: Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal.

Asunto: Reglas de competencia y reparto en materia de tutela, derecho de petición, servicios de salud y derecho al agua de las personas privadas de la libertad, temeridad y carencia de objeto por sustracción de materia.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de única instancia del 30 de agosto de 2018 en el que el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal concedió el amparo de modo parcial.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que hizo el juez de instancia, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 de la Constitución y del inciso 1° del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, como de lo ordenado por esta Sala en el Auto 487 de 2018. Fue escogido para revisión por la Sala de Selección N°3¹, mediante auto del 23 de marzo de 2017.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos y pretensiones

¹ Conformada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado y Alejandro Linares Cantillo.

1. John Edison Zapata Chaves es una persona privada de la libertad. El 4 de abril de 2017 entró al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal y para entonces no se le practicó el examen médico de ingreso².

La ausencia de tal procedimiento llevó a que las autoridades penitenciarias obviaran el hecho de que el accionante presentaba una fractura en su brazo izquierdo y dos estomas en la parte abdominal como quiera que mientras estuvo en libertad se le practicó una cirugía de colon; por lo tanto no se le suministró el servicio médico requerido y ello le impide *“llevar una vida corriente en el presidio”*³.

2. El actor considera que su salud está en riesgo no solo por la falta de atención médica, sino además por las condiciones sanitarias del establecimiento penitenciario. Así lo hizo saber *“en derecho de petición (sic.) enviado a la Secretaría de Salud del Casanare en escritos de 15 de mayo de 2017 y 10 de julio del mismo año”*⁴, relativos a la precariedad de las condiciones del establecimiento carcelario en cuanto a (i) la carencia de agua potable *“y la restricción de la misma”*⁵; (ii) el hacinamiento; (iii) el mal estado de las tuberías de aguas negras; (iv) la insuficiencia de sanitarios; y (v) la proliferación de insectos. Sin embargo, *“a la fecha la Secretaría de Salud de Yopal, Casanare no se ha manifestado por ningún medio”*⁶.

3. Por lo anterior, el 21 de septiembre siguiente, el señor Zapata acudió al juez de tutela a quien le solicitó ordenarle a la Secretaría de Salud de Yopal (Casanare) que responda sus solicitudes, resuelva la problemática de salubridad en el centro de reclusión de Yopal y que, así, proteja sus derechos a la vida, la dignidad humana y la salud.

B. Actuación procesal

4. Repartido el escrito de tutela al Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal, éste admitió la demanda mediante auto del 22 de septiembre de 2017. Notificó a la accionada y vinculó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal; a ambas instituciones les puso en conocimiento las pretensiones y los hechos en los que se sustenta esta acción.

Respuesta de las entidades demandadas

5. La **Alcaldía de Yopal** informó que, en efecto, según el modelo actual de atención primaria en salud para la población privada de la libertad (en adelante PPL) es necesario que el INPEC abra una historia clínica para su atención médica.

² Cuaderno 1. Folio 1.

³ Cuaderno 1. Folio 1.

⁴ Cuaderno 1. Folio 1.

⁵ Cuaderno 1. Folio 1.

⁶ Cuaderno 1. Folio 2.

Cuando la atención intramural no es posible, se acude a la red de prestación de servicios de la EPS a la que se encuentra afiliada la persona privada de la libertad. En cualquier caso, la programación de las citas médicas le corresponde al INPEC, quien debe asumir la coordinación técnica y administrativa con las EPS para ese efecto. Es aquella entidad de orden nacional la que debe garantizar el cumplimiento de las citas médicas y la seguridad para llevarlas a cabo, tanto para los internos como para los profesionales de la salud que presten el servicio.

Sobre las responsabilidades municipales que tiene Yopal en materia carcelaria, aseveró que son cumplidas a través de las visitas efectuadas en el establecimiento penitenciario en el que se encuentra el accionante.

Finalmente, el municipio sostuvo que las peticiones a las que alude el escrito de tutela nunca llegaron a la Secretaría de Salud⁷. Si bien se radicaron en la prisión, no fueron presentadas a la administración municipal, por lo que alegó que no existe ninguna vulneración que pueda atribuírsele.

6. Por su parte, el **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal** guardó silencio.

Decisiones declaradas nulas en el Auto 487 de 2018

7. Mediante **Sentencia del 6 de octubre de 2017**, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal, amparó los derechos a la salud y de petición del actor. Encontró que dada la falta de respuesta de la parte demandada no era posible establecer que la petición del demandante se hubiera radicado en las dependencias de la Secretaría de Salud accionada. De tal suerte le ordenó al establecimiento carcelario garantizar el reenvío de la comunicación y requirió al municipio para que asegure una adecuada prestación del servicio de salud al demandante, que incluye obligaciones en materia de salubridad, agua potable, asistencia y acceso a citas médicas.

8. Apelada la decisión por el municipio de Yopal, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Yopal en sentencia del 17 de noviembre de 2017, revocó la decisión de primera instancia, bajo el argumento de que no es posible obligar a las autoridades públicas a responder una petición que no conocen y la Secretaría de Salud de Yopal solo recibió el escrito remitido por el demandante el 12 de octubre de 2017, tras la decisión del juez de primera instancia⁸.

Destacó además que la acción de tutela no procede para defender intereses colectivos como lo es la salubridad en los establecimientos penitenciarios y, en relación con el derecho a la salud, es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) quienes deben garantizar su ejercicio y no la entidad demandada. Desde

⁷ Cuaderno 1. Folio 28.

⁸ El juez de segunda instancia advirtió que el cumplimiento del INPEC fue en relación con la solicitud del 15 de mayo de 2017 y nada dijo sobre la del 10 de julio siguiente.

ese punto de vista negó el amparo de los derechos invocados.

9. El asunto fue remitido a esta Corporación por el juez de segunda instancia. Fue escogido para revisión por la Sala de Selección N°3⁹, mediante auto del 23 de marzo de 2017 en el que se acumuló al expediente T-6.657.734.

10. La Magistrada sustanciadora, mediante el **auto del 8 de junio de 2018**, vinculó a terceros interesados que no habían sido llamados a participar de este debate constitucional¹⁰ y solicitó pruebas.

10.1. En calidad de entidad pública vinculada, la **Gobernación del Casanare** solicitó la nulidad de lo actuado dentro este proceso mediante comunicación remitida por correo electrónico el 21 de junio de 2018.

10.2. En ese mismo auto se formularon preguntas al accionante, John Edison Zapata Chaves¹¹, la EPS Compensar (a la que aquel se encontraba afiliado para el momento de la privación de su libertad)¹² y al Establecimiento Penitenciario y

⁹ Conformada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado y Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ Fue vinculada la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017, a la EPS Compensar (de Bogotá y Yopal), a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Departamento del Casanare. A esta última entidad territorial se le vinculó, en especial porque el demandante propuso que había radicado en sus dependencias, solicitudes dirigidas a su Secretaría de Salud. Cuaderno 1. Folio 1. Es de aclarar que a todas estas entidades les advirtió que podían solicitar la nulidad de lo actuado.

¹¹ “a) ¿El motivo de la privación de la libertad que tiene vigente es una condena o una medida preventiva? // b) ¿Cuál es su estado de salud actual? // c) ¿Ha sido atendido al interior del penal por la afecciones que presenta (fractura de brazo izquierdo y secuelas de cirugía de colón)? // d) ¿Al interior del penal se le han suministrado servicios médicos por parte de la Unidad de atención Primaria y Atención inicial de Urgencias? // e) Dado que en los documentos aportados por usted como anexos a su escrito de tutela registra que su edad es de 29 años, que su estado civil es soltero y es beneficiario del sistema de seguridad social en salud (régimen contributivo), explique cómo sufraga y a través de quien hace los aportes a salud de los que deriva su vínculo con la EPS Compensar. // f) En la comunicación remitida por Compensar EPS al establecimiento penitenciario accionado, se informa que su afiliación registra una mora, explique a qué se debe y si ya pudo ponerse al día. Indique también si a causa de la mora se le ha impedido el acceso a los servicios de salud. // g) Especifique en qué forma las condiciones sanitarias y la falta de agua potable han incidido en su estado de salud y en el tratamiento de su padecimiento. // h) ¿Qué respuesta le dio la Secretaría de Salud de Yopal a su petición del 15 de junio de 2017? // i) ¿Qué peticiones ha presentado al establecimiento penitenciario demandado para atienda sus padecimientos de salud o para que éste remita la comunicación a las autoridades externas encargadas de hacerlo?”

¹² “a) ¿Cuál es el estado de la afiliación del accionante? // b) Relacione los servicios médicos prestados desde el momento del ingreso del actor al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal. ¿Cuál es la IPS a través de la cual le presta los servicios desde entonces? // c) ¿La reclusión del actor ha generado algún cambio en el centro de prestación de servicios médicos del actor o aún se le prestan los servicios en la sede de la EPS ubicada en la calle 42 de la ciudad de Bogotá, en la que mediante comunicación del 27 de abril de 2017 informó que el accionante tenía una cita asignada para el 28 de abril de ese mismo año? // d) ¿Al momento del ingreso al establecimiento penitenciario qué mecanismos de consulta de la historia clínica del accionante hizo con el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal, con el fin de que éste tuviera en cuenta los padecimientos del actor en su trato penitenciario? // e) ¿Cuáles son los mecanismos de intercambio de información con los que cuenta para responder a las demandas de la población privada de la libertad recluida en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal? // f) ¿Los servicios, insumos y procedimientos médicos que presta deben ser reclamados por la población privada de la libertad a través de comunicaciones escritas, en desarrollo del derecho de petición? En caso negativo ¿qué otros protocolos para solicitarlos existen y cómo operan? // g) ¿La afiliación a las EPS del régimen contributivo, incide en la decisión de no practicar el examen médico de ingreso? ¿En ese caso cuáles son los mecanismos para alertar a las autoridades penitenciarias de las condiciones médicas que deban tener en consideración durante el tratamiento penitenciario, de conformidad con la Sentencia T-762 de 2015? // h) ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y comunicación que se han propiciado con las EPS del régimen contributivo para dar aplicación al Decreto 1142 de 2016 y a la Resolución 3595 de 2016?”

Carcelario de Yopal¹³. Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017, al Ministerio de Salud y a la Superintendencia de Salud se les formuló un solo cuestionario¹⁴ que cada una de ellas debía resolver por separado. Como se verá más adelante, el Auto 487 de

¹³ “a) Partiendo de la aplicación del principio de veracidad, dado que no hizo manifestación alguna en el trámite de esta acción aun cuando fue vinculado al proceso y enterado del mismo, ¿cuál es la razón para que no se haya practicado el examen médico de ingreso al accionante? // b) ¿Cuál es el porcentaje de la población privada de la libertad a la que no se le ha practicado el examen médico de ingreso en ese establecimiento penitenciario? // c) ¿La afiliación a las EPS del régimen contributivo, incide en la decisión de no practicar el examen médico de ingreso? ¿En ese caso cuáles son los mecanismos para alertarse de condiciones médicas que deban tener en consideración durante el tratamiento penitenciario, de conformidad con la Sentencia T-762 de 2015? // d) ¿Las solicitudes de los internos que tienen que ver con procedimientos, servicios o insumos de salud, requieren ejercer el derecho de petición para su trámite? ¿Lo requieren cuando aquellos conservan la afiliación a las EPS del régimen contributivo? // e) ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y comunicación que se han propiciado con las EPS del régimen contributivo para dar aplicación al Decreto 1142 de 2016 y a la Resolución 3595 de 2016? // f) ¿Qué mecanismos internos existen para que las personas privadas de la libertad soliciten los procedimientos, servicios y medicamentos al establecimiento penitenciario? ¿Qué modificaciones sufren dichos mecanismos cuando el interno está afiliado al régimen contributivo? // g) ¿Con qué procedimientos o alertas cuenta para identificar cuando la prestación del servicio de salud se ve suspendida o retirada por causa de la mora del cotizante del que se beneficia el actor, y cómo responde a tales eventos para asegurar la prestación del servicio de salud? En caso de requerir desafiliación, ¿quién la solicita y de qué mecanismos dispone para hacerlo al interior del penal? // h) ¿Es el accionante quien debe solicitar a la EPS a través del ejercicio del derecho de petición los insumos, procedimientos y servicios médicos que requiera, como también los servicios administrativos de estas entidades? ¿Qué papel juega en ese proceso el establecimiento penitenciario? // i) ¿Existen mecanismos distintos al examen médico de ingreso para determinar los procedimientos y atención en salud que precisan las personas privadas de la libertad en ese establecimiento? // j) ¿Ha procurado un tratamiento diferencial en favor del accionante dadas las condiciones médicas que presenta? ¿Se han procurado cuidados especiales y condiciones sanitarias adecuadas, como el suministro de agua potable en consideración de sus padecimientos (fractura en el brazo izquierdo y secuelas de cirugía de colon)? // k) ¿Qué servicios le ha prestado al actor la Unidad de Atención Primaria y Atención Inicial de Urgencias a la que alude la Resolución 5159 de 2015? En caso de que no le hayan prestado servicios médicos indique la razón. // l) ¿Qué investigaciones abrió por la pérdida de las bolsas de colostomía denunciada por el actor en sus peticiones? ¿en qué estado se encuentran dichas investigaciones? // m) Aporte todas las peticiones que el actor ha radicado en sus dependencias para lograr atención en salud, sin importar si fueron dirigidas al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal o a una entidad externa. Relaciónelas y precise el trámite que ha dado a cada una de ellas y los tiempos de respuesta.”

¹⁴ “a) ¿Qué directrices han impartido para llevar a cabo el examen médico de ingreso en los distintos establecimientos penitenciarios del país? ¿qué mecanismos de seguimiento a su cumplimiento han dispuesto y cuáles son los resultados en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal? // b) ¿La afiliación a las EPS del régimen contributivo, incide de algún modo en el examen médico de ingreso, es decir es posible que se prescinda del mismo por la conservación de la afiliación que tenía el interno antes de ingresar al centro de reclusión? ¿En ese caso cuáles son los mecanismos para alertarse de condiciones médicas que deban tener en consideración durante el tratamiento penitenciario, de conformidad con la Sentencia T-762 de 2015, para las personas afiliadas al régimen contributivo? // c) ¿Las solicitudes de los internos que tienen que ver con procedimientos, servicios o insumos de salud, requieren la formulación de una petición para su trámite al interior de los establecimientos penitenciarios? ¿Lo requieren cuando quien pide la intervención es una persona privada de la libertad que conservó la afiliación a las EPS del régimen contributivo? // d) ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y comunicación que se han propiciado entre las autoridades penitenciarias y las EPS del régimen contributivo para dar aplicación al Decreto 1142 de 2016 y a las Resoluciones 3595 de 2016, 5159 de 2015, 4005 y 5512 de 2016, en el marco del modelo de atención en salud previsto en el Decreto 2245 de 2015? // e) ¿Qué mecanismos internos existen para que las personas privadas de la libertad soliciten los procedimientos, servicios y medicamentos al establecimiento penitenciario? ¿Qué modificaciones sufren dichos mecanismos cuando el interno está afiliado al régimen contributivo? // f) ¿La reclusión de los afiliados genera algún cambio en el centro de prestación de servicios médicos (o IPS) cuando la privación de la libertad se ejecuta en un lugar distinto a aquel en el que la EPS tiene la cobertura para su atención? ¿Cómo proceden las modificaciones y a cargo de quién están las novedades del caso? // g) ¿Al momento del ingreso al establecimiento penitenciario qué mecanismos de interoperabilidad de la información relacionada con la historia clínica del paciente, existen para que las autoridades médicas penitenciarias puedan reconocer padecimientos del actor que puedan generar un trato penitenciario diferencial? // h) ¿Los servicios, insumos y procedimientos médicos que presta deben ser reclamados por la población privada de la libertad a través de comunicaciones escritas, en desarrollo del ejercicio del derecho de petición? En caso negativo ¿qué otros protocolos para solicitarlos existen y cómo operan en la práctica?”

2018 dispuso expresamente que la declaratoria de nulidad no afectaba la validez de las pruebas recaudadas en sede de revisión. La respuesta a dichos cuestionamientos fue la siguiente:

10.2.1. El **accionante** manifestó que recibió en forma tardía (el 22 de junio de 2018) el auto de pruebas emitido por esta Corporación. Informó que se encuentra recluso como persona condenada y que desde que ingresó al centro penitenciario solo ha sido valorado en una oportunidad por ortopedia y en otra ocasión se le hizo un cierre fallido de la cirugía inicial; todo ello se ha efectuado fuera del penal. Asegura haber sido atendido pero cuestiona la precariedad de los servicios.

En relación con su afiliación a la EPS Compensar, el actor sostuvo que él hacía los aportes económicos, pero su compañera permanente era quien figuraba como cotizante¹⁵. Así las cosas, la mora en las cotizaciones se debió a su reclusión, y con ocasión de ella, doce días luego de ingresar al establecimiento penitenciario, se le desafilió de la promotora de salud para afiliarlo a la Fiduprevisora.

Sobre la petición, precisó que *“la Secretaría de Salud de Yopal no respondió en ningún momento ni el derecho de petición elevado del 15 de mayo ni tampoco el 15 de junio (sic.)”*¹⁶.

Advirtió que las condiciones sanitarias del establecimiento penitenciario inciden negativamente en su estado de salud, a tal punto que luego de la interposición de la acción de tutela ha sido hospitalizado en dos oportunidades, una por infección gastrointestinal y otra por cuanto fueron halladas en su lesión abdominal larvas de moscas.

10.2.2. El **Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017**, representado por la Fiduprevisora S.A., precisó que no tiene competencia alguna para la prestación de servicios médico asistenciales según el contrato de fiducia mercantil N°331 de 2016, que le dio vida jurídica a ese consorcio y le asignó las funciones de garantizar la contratación del talento humano y del pago de sus honorarios. La prestación de los servicios de salud está reservada a las entidades promotoras y a las instituciones prestadoras de salud del sistema de seguridad social.

En relación con el proceso de atención en salud de la población privada de la libertad, destacó que su papel en el modelo creado por el Decreto 1069 de 2015 y modificado por el Decreto 1142 de 2016 es el de administrador fiduciario de los recursos. Por instrucción del Consejo Directivo del Fondo de Salud, es el Consorcio quien suscribe la contratación para asegurar la prestación de los servicios.

El Modelo de Atención en Salud para la PPL fue adoptado mediante la Resolución 5159 de 2015 que le impuso a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

¹⁵ Cuaderno de Revisión. Folio 316 vto. Al respecto sostuvo que *“era el suscrito en mención quien hacía los aportes económicos y la cotizante era mi pareja”*.

¹⁶ Cuaderno de Revisión. Folio 316 vto.

– USPEC- la obligación de conservar las instalaciones en modo higiénico y salubre. Además con ocasión de él, el INPEC, a través de su personal administrativo de Sanidad, tramita las autorizaciones a las que haya lugar mediante el “*contact center Milenium [CRM, ERON MILLENIUM BPO S.A.], operador contratado bajo órdenes de la USPEC, cada servicio se debe solicitar por medio de la plataforma CRM*”¹⁷ y tarda cinco días hábiles en hacer efectiva la autorización, sin necesidad de la intervención del Consorcio. La responsabilidad de la solicitud de servicios es de cada centro penitenciario y es en sus dependencias donde reposan las historias clínicas de los internos a su cargo. Aclaró que el centro carcelario de Yopal cuenta con nueve profesionales de la salud y un dispensario de medicamentos para atender las necesidades del accionante, en calidad de beneficiario de la cobertura en salud que ofrece el Fondo Nacional de Salud PPL.

Sin dar mayores detalles al respecto, el Consorcio afirmó que la acción de tutela promovida por el señor Zapata es temeraria en tanto él presentó otra solicitud de amparo con fundamento en los mismos hechos, con las mismas pretensiones y contra las mismas partes. Aseguró que dicha solicitud de amparo fue resuelta por el Juzgado Primero de Familia de Yopal, sin precisar los pormenores de la decisión.

Por último, en respuesta al cuestionario formulado en el auto, manifestó que las directrices de las que depende el examen médico de ingreso en los establecimientos penitenciarios, están contenidas en el Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud a la PPL a cargo del INPEC. Su propósito es identificar el estado de salud física y mental del interno, y su práctica es obligatoria porque de sus resultados depende la asignación del patio y del programa de salud de cada una de las personas reclusas. Para hacerlo, el personal médico depende del “*grupo de reseña*”¹⁸ que aporta el listado de los ingresos a la prisión.

El hecho de que el interno conserve la afiliación a una EPS ajena al Fondo de Salud PPL, no implica que el examen de ingreso pueda dejar de practicarse; en todos los casos es obligatorio. Así también el personal de sanidad está en la obligación de identificar a las personas privadas de la libertad que tengan procedimientos pendientes y en caso de quienes conservan la afiliación a una EPS, es deber de ellas solicitar colaboración en la prestación extramural de los servicios.

En el caso de la población beneficiaria de los recursos del Fondo Nacional de Salud PPL, es responsabilidad del personal de sanidad valorar sus necesidades y desarrollar la prestación de los servicios de salud en forma continua. Cuando el interno continúa en el régimen contributivo, es preciso la articulación entre el INPEC y las EPS, a través de canales de comunicación que el Consorcio

¹⁷ Cuaderno de Revisión. Folio 56.

¹⁸ Cuaderno de revisión. Folio 57 vto.

desconoce, y de conformidad con el trámite de referencia y contrarreferencia definido en la Resolución 3047 de 2008 para la prestación extramural de los servicios médicos.

Sostuvo que no es necesario que los internos soliciten servicios médicos mediante el ejercicio del derecho de petición, pues ellos tienen derecho a una atención inicial de urgencias o prioritaria, incluso fuera del centro carcelario. A partir del esquema de atención en salud obtienen todos los servicios clínicos que requieran durante la privación de la libertad.

10.2.3. La **EPS Compensar** manifestó que para el 20 de junio de 2018 el actor se encontraba “*RETIRADO en su afiliación*”¹⁹. Según sus bases de datos, mientras aquel ha estado privado de la libertad, se le atendió en tres oportunidades, en una cita médica y en dos atenciones de urgencia en Yopal, a pesar de que nunca se hizo el cambio en el domicilio del actor, que era atendido en la ciudad de Bogotá.

Ahora bien, la **Sentencia T-762 de 2015** estableció la necesidad de que en caso de que la persona privada de la libertad tuviera tratamientos en curso, se les diera continuidad mediante su historia clínica, lo cual no se hizo, pues en ningún momento se comunicó su reclusión ni su traslado permanente a Yopal. Con todo, a la fecha no existe un procedimiento para alertar al INPEC sobre la existencia de tratamientos en curso y el examen de ingreso es el único mecanismo que existe para conocerlos.

En relación con los mecanismos de comunicación que tiene con el INPEC para asegurar la prestación de los servicios de salud a los afiliados que se encuentran reclusos, la EPS informó que “*ha entablado una serie de reuniones (...) con el fin de censar toda la población*”²⁰, pero no reportó resultados sobre el particular. Aseguró que no es necesario que los internos reclamen los servicios mediante una solicitud escrita, tan solo deben acudir al INPEC para que éste sirva de intermediario con la EPS.

10.2.4. La **Superintendencia Nacional de Salud** recordó la normativa en la materia y expresó que en el marco del modelo de atención en salud actual para las personas privadas de la libertad, le ordenó a las distintas IPS que les aseguren la prestación del servicio de salud, so pena de incurrir en las sanciones y multas del caso, y requirió a la Fiduprevisora S.A. para que informe cuáles de estas entidades se niegan a prestar el servicio de salud. De esta manera, realizó visitas a la USPEC, Fidagraria y Fiduprevisora S.A., de las que resultó la exigencia de un plan de mejoramiento.

En todo caso, la contratación y la fiducia deben incluir la elaboración del examen médico de ingreso, puesto que la información sobre el estado de salud de cada interno y el plan de salud correspondiente, se logra a través de aquel.

¹⁹ Cuaderno de Revisión. Folio 130.

²⁰ Cuaderno de revisión. Folio 133.

Posteriormente, la persona privada de la libertad tiene derecho a acceder a servicios médicos por dos vías: la primera, a través de la Unidad de Atención Primaria y, la segunda, mediante la Atención Inicial de Urgencias. Ambas generan el tratamiento médico correspondiente que debe ser asegurado por el centro de reclusión, en cuanto al manejo que se requiera para completarlo.

10.2.5. El **Ministerio de Salud y Protección Social**²¹ informó que con la reforma a la Ley 65 de 1993, introducida mediante la Ley 1709 de 2014, se creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad que se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación y en cuyo Consejo Directivo participa esta cartera ministerial.

El modelo de atención en salud fue regulado en los Decretos 1069 de 2015 y 2245 de 2015, y luego adoptado a través de la Resolución 5159 de 2015, modificada por la 3595 de 2016. Posteriormente, el Decreto 1142 de 2016, junto con aquel último decreto, reguló la permanencia de la población privada de la libertad en el régimen contributivo de salud e incluyó en el modelo de atención en salud a las EPS. A ellas les adjudicó la prestación de servicios intramurales²² y, junto con el INPEC y la USPEC, les asignó un ejercicio de coordinación con ese fin que se detalla en el Anexo Técnico de la Resolución 3595 de 2016.

Con ese propósito de coordinación y comunicación se han desarrollado varias sesiones de trabajo entre estas instituciones. Como resultado de ello se estableció un mecanismo de comunicación con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que entraría en funcionamiento a partir de junio de 2017 (Resolución 4005 de 2016), con el fin de que cada EPS ubique la PPL a su cargo y gestione los mecanismos financieros y operativos con el INPEC y la USPEC para asegurar la prestación del servicio²³.

Sin embargo, sobre el proceso de traslado o “*portabilidad*” de las personas privadas de la libertad aseguró que las normas que lo rigen están de forma general en el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que establece las reglas correspondientes a nivel nacional en materia de obligaciones de las promotoras de salud. Al respecto, el Decreto 1142 de 2016 establece que el afiliado conserva su afiliación y la de su núcleo familiar, mientras pueda hacerlo; es el interno quien debe reportar las novedades del caso “*directamente ante la EPS*”²⁴ y es responsabilidad de la EPS prever los mecanismos para ello, entre los que se encuentran la línea telefónica, el correo electrónico, la solicitud escrita y la atención personal, última que en cualquier caso no es exigible a la PPL²⁵.

Al resolver el cuestionario planteado, el Ministerio sostuvo que el modelo contempla la obligatoriedad del examen médico de ingreso como el de egreso de

²¹ La comunicación remitida por el Ministerio de Salud y Protección Social no está suscrita por el funcionario que la remite.

²² Cuaderno de revisión. Folio 175.

²³ Cuaderno de Revisión. Folio 177.

²⁴ Cuaderno de Revisión. Folio 177 vto.

²⁵ Ídem.

los establecimientos penitenciarios. Los aspectos operativos deben definirse por parte del INPEC y la USPEC en relación con cada uno de los establecimientos mediante Manuales Técnicos. Para la práctica de dichos exámenes las autoridades penitenciarias y las EPS deben articularse.

En relación con los mecanismos y trámites que debe agotar la PPL, advirtió que ello no es materia de regulación del modelo de salud. Compete al INPEC y a la USPEC determinar esos aspectos logísticos para garantizar la atención en salud conforme a las particularidades de cada uno de los establecimientos penitenciarios.

El Ministerio precisó que entre sus funciones no se encuentra hacer vigilancia alguna sobre la implementación de dichas reglas, lo que compete por completo a la USPEC y al INPEC. Sostuvo esta entidad que su papel en el modelo de atención en salud a la PPL se limita a su diseño y se agotó con la emisión de la Resolución 5159 de 2015, y su modificación en 2016.

10.2.6. La **USPEC** aseguró que los servicios de salud son responsabilidad del Consorcio Fondo de Atención en Salud, encargado de contratar la red de atención requerida y del INPEC que debe asegurar las condiciones logísticas y de seguridad para lograr la atención médica correspondiente. La responsabilidad de la USPEC es la de garantizar que los recursos asignados para la salud de los internos sean administrados, razón por la que suscribió un contrato de fiducia mercantil para tal efecto²⁶.

10.2.7. Adicionalmente el **Ministerio de Justicia y del Derecho** fue convocado a este trámite con el fin de que precisara el estado del diseño del esquema de tratamiento a las solicitudes de los internos ordenado en el Auto 121 de 2018²⁷, emitido por la *Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria*. Concretamente se le pidió describirlo y señalar cómo ha sido implementado en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal.

En respuesta a dicho requerimiento esa entidad señaló que en cumplimiento del Auto 121 de 2018 expidió la Resolución 00378 de 17 de febrero de 2017 por medio de la cual el INPEC adoptó el aplicativo GESDOC como sistema de radicación de las comunicaciones oficiales de la entidad. El primer piloto de esta

²⁶ Cuaderno de Revisión. Folio 249 vto.

²⁷ “Noveno. *ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, diseñe un sistema de registro, trámite y respuesta de las solicitudes que las personas privadas de la libertad realizan a través de la oficina jurídica de cada establecimiento carcelario que identifique claramente la fecha de: i) recepción de la solicitud en la oficina jurídica, ii) el envío y la radicación de la solicitud en caso de estar dirigida a entidades externas, iii) la recepción de la respuesta, iv) la entrega de la respuesta al peticionario. // Tal sistema debe prever la entrega de una constancia al peticionario de la recepción de su solicitud en la oficina jurídica del centro carcelario, así como la forma en que el solicitante puede acceder al conocimiento del trámite de su petición. // Con el fin de garantizar la operatividad del mencionado sistema de registro y trámite de peticiones en las oficinas jurídicas, ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acompañe el cumplimiento de esta orden y, en el reporte de contraste semestral que entregará a esta Corporación, de conformidad con el fundamento jurídico 50 de esta providencia, informe acerca del funcionamiento de dicho sistema.*”

herramienta tuvo lugar en mayo de 2018 y están pendientes las capacitaciones sobre el mismo en cada establecimiento penitenciario a cargo del INPEC.

11. El **25 de junio de 2018**, la Sala Sexta de Revisión resolvió suspender los términos para decidir este asunto por 20 días hábiles. Insistió en la respuesta al cuestionario por parte de las entidades que no la habían remitido en su integridad²⁸, efecto para el cual se solicitó la colaboración del Ministerio de Justicia y del Derecho²⁹. Además, se le solicitó a esta última entidad su intervención para lograr la notificación oportuna del actor³⁰ y la ampliación de las respuestas inicialmente suministradas³¹.

Adicionalmente se le ofició (i) al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y a la USPEC, para que explicaran el motivo por el que, a pesar de contar con los recursos para hacer el examen de ingreso, de conformidad con lo reportado a la Sala Especial de Seguimiento del ECI en materia carcelaria y penitenciaria en junio del año en curso³², no se llevó a cabo el examen médico de ingreso en el caso de John Edison Zapata Chaves; y, (ii) al Juzgado Primero de Familia como también al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Yopal para que, ante las denuncias de temeridad hechas por la Fiduprevisora S.A. por una acción de tutela tramitada por aquellos, remitieran copia de todas las decisiones judiciales que

²⁸ “Tercero. *REQUERIR al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal, al Ministerio de Salud y Protección Social (sic.), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para que en el término de tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto den respuesta completa y detallada al cuestionario formulado en el auto del 8 de junio de 2018 en este asunto y cumplan íntegramente lo ordenado en él. Para efecto de lo anterior remítasele copia de esta providencia y del mencionado auto.*”

²⁹ “Quinto. *OFICIAR al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en calidad de superior jerárquico del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), requiera a estas instituciones para que envíen la contestación completa y detallada al cuestionario que se les formuló en el auto del 8 de junio de 2018 y para que cumplan todo lo ordenado en él. Para efecto de lo anterior remítasele copia de esta providencia y del mencionado auto, y otórguesele el término de cuatro (4) días contados a partir de la notificación de este auto para informar las acciones desplegadas para asegurar la respuesta de dichas entidades a estos asuntos.*”

³⁰ “Sexto. *ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, a través del INPEC, en el término de un (1) día siguiente a la notificación de esta decisión, asegure la notificación de esta decisión y del auto del 8 de junio de 2018 a (...) (ii) John Edison Zapata Chaves, privado de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal. Además garantizará la comunicación entre ellos y esta Corporación, durante el trámite de revisión, de modo que los escritos relacionados con los expedientes acumulados, deberán ser prioritarios y entregados a los accionantes en forma inmediata, y los escritos provenientes de ellos deberán tramitarse en forma preferente con el fin de que lleguen a la Secretaría General de esta Corporación lo antes posible. Las gestiones emprendidas al respecto deberán ser puestas en conocimiento de esta Corporación en cuatro (4) días contados a partir de la notificación de este auto.*”

³¹ “Segundo. *OFICIAR al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en el término de tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto complete su respuesta al auto del 8 de junio de 2018, en los términos explicados en el presente Auto y (i) especifique el estado de la operación del esquema de atención de peticiones para la PPL en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar; y (ii) con el fin de caracterizar dicho sistema, precise de qué forma opera y cómo distingue entre las solicitudes de información y de actuación en los distintos componentes de la vida carcelaria: en especial sobre kits de aseo, atención en salud y salubridad. Además deberá precisar (iii) cómo opera el aplicativo GESDOC frente a las solicitudes pendientes hasta el momento de su implementación y (iv) si dicho aplicativo tiene algún mecanismo de seguimiento sobre el número de peticiones hechas en contraste con las atendidas, en cabeza de quién está y cómo asegura el derecho de petición de la población privada de la libertad. Para ese efecto deberá precisar las características del sistema y enviar los resultados de la prueba piloto del mismo.*”

³² Ver informe en www.politicacriminal.gov.co

hayan proferido en acciones de tutela promovidas por John Edison Zapata Chaves, en 2017.

11.1. El **INPEC** se manifestó en relación con el caso del señor Zapata. Aseguró que no es cierto que se haya omitido el examen de ingreso, pues fue llevado a cabo dos días después de la entrada del actor al establecimiento penitenciario³³. En el examen se encontró una fractura y heridas asociadas a *colostomías laparotomía* del 12 y 13 de mayo de 2016; ambos diagnósticos llevaban un año sin manejo médico³⁴.

Una vez se analizó la situación del actor el personal médico recomendó su ubicación en la Unidad de Medidas Especiales, pero el interno se negó y prefirió conservar la celda que ya se le había asignado.

La autoridad penitenciaria sostuvo que desde el ingreso del interno se le han hecho controles periódicos y el recambio de las bolsas de colostomía, conforme la necesidad médica establecida por el personal de sanidad. Al advertir su afiliación al régimen contributivo se recomendó el traslado para ser atendido en Yopal. Posteriormente *“se determinó no realizar los copagos establecidos en el monto de cotización por tal motivo se afilio (sic.) al CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA PPL”*³⁵. Para acreditar lo dicho remitió la historia clínica del actor y la constancia de rechazo de la recomendación médica de reubicación.

Precisó que las solicitudes de servicios médicos requeridos por los internos no necesitan ninguna petición escrita. El médico tratante establece las necesidades médicas y el INPEC se encarga de gestionarlas. En relación con el agua y la sanidad, indicó que el establecimiento cumple con los parámetros estipulados por la Secretaría de Salud Municipal de Yopal, de modo que se hacen los monitoreos y evaluación de las condiciones del establecimiento en forma periódica, sin tener resultados adversos. Remitió material fotográfico para acreditar su dicho.

11.2. La **USPEC** reiteró sus argumentos e hizo consideraciones adicionales sobre la regulación en materia carcelaria.

11.3. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** remitió una comunicación en la que precisó que el sistema GESDOC ya es operativo y funciona de conformidad con el filtro que hace la oficina de correspondencia sobre el destino de la petición en solicitudes externas e internas y se dividen por *“módulos”*: ER (Externa recibida); EE (Externas enviadas); IE (internas enviadas). En cada módulo es posible ingresar la información primordial de la comunicación y hacer la trazabilidad de la misma a través del programa SIPOST, que aun presenta

³³ Cuaderno de revisión. Folio 386.

³⁴ Cuaderno de revisión. Folio 387.

³⁵ Cuaderno de revisión. Folio 390.

deficiencias³⁶. En caso en el que el programa referido no se encuentre instalado el proceso se lleva a cabo a través de la planilla de imposición de envíos.

Advirtió que acató la orden de cumplimiento de lo ordenado mediante auto del 8 de junio de 2018, a pesar de que el INPEC, la USPEC y los establecimientos penitenciarios no pueden considerarse inferiores jerárquicos suyos.

En relación con el examen médico de ingreso se destacó que *“el Ministerio de Justicia y del derecho no cuenta con las herramientas para monitorear que se les realice el examen médico de ingreso a todas las personas que ingresan al sistema penitenciario y carcelario, lo anterior debido a su complejidad y expansión”*³⁷.

11.4. El **Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Yopal** remitió los documentos que tenía a su disposición, relativos a la acción de tutela identificada con el radicado N°2017-0421 y formulada por el actor. Aportó como pruebas en el marco de aquel proceso constitucional peticiones del 17 y 24 de abril de 2017³⁸, dirigidas al Establecimiento Penitenciario de Yopal, a quien el accionante demandó en esa oportunidad. La pretensión era que:

*“en vista de que el médico del EPC Yopal anexa en documento escrito a la historia clínica que el PPL no es apto para estar en este presidio (...) sea trasladado a un centro carcelario donde se brinden las garantías y halla (sic.) agua potable como un sitio específico para personas discapacitadas como el patio piloto de la Cárcel Modelo de Bogotá”*³⁹

Dicha sede judicial remitió además la sentencia de primera instancia, del 2 de octubre de 2017, en la que amparó el derecho a la salud y ordenó la entrega de suministros y la práctica de procedimientos asociados a las mismas patologías que pone de presente en esta ocasión. En segunda instancia, el 23 de octubre de 2017, el fallo fue confirmado y adicionado, en el sentido de ordenar hacer las remisiones de atención extra mural a las que hubiera lugar⁴⁰.

También remitió copia de la sentencia de segunda instancia dentro del expediente de tutela que es objeto de la presente decisión.

11.5. En el caso de John Edison Zapata Chaves, el INPEC a través del Asesor Jurídico del **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal**, como respuesta al auto que anunciaba la puesta a disposición de los documentos, aclaró

³⁶ Cuaderno de revisión. Folios 1047 a 1049 vto. Afirmación hecha de conformidad con los resultados de la prueba piloto.

³⁷ Cuaderno de revisión. Folio 1051.

³⁸ Cuaderno de revisión. Folio 805 y 808.

³⁹ Cuaderno de Revisión. Folio 815 vto. Escrito de tutela expediente 2017-0421.

⁴⁰ Cuaderno de Revisión. Folio 830.

que las comunicaciones provenientes del actor fueron remitidas por correo electrónico el 26 de junio de 2018⁴¹.

Dicha autoridad adjuntó un escrito firmado por el interno en el que insiste en la precariedad de los servicios prestados y en la amenaza a su derecho a la salud, como consecuencia de las condiciones sanitarias de la prisión y por la falta de sanitarios suficientes en él. El señor Zapata puso de presente que era la segunda vez en que remitía la información correspondiente y aportó la comunicación, que coincide con aquella reseñada en el numeral 10.2.1. de estos antecedentes y ya incorporada en el expediente.

12. Ante la solicitud hecha por la Gobernación del Casanare y como se expresó anteriormente, la Sala Sexta de Revisión a través del **Auto 487 de 2018, declaró la nulidad** de lo actuado en el expediente T-6.662.244.

Como quiera que el vicio detectado afectaba únicamente el trámite constitucional del expediente de la referencia, procedió a desacumularlo del T-6.657.734. Acto seguido, ordenó rehacer la actuación y garantizar el derecho de defensa a las personas interesadas en este asunto, sin perjuicio de la validez de los elementos probatorios recaudados en sede de revisión. Dispuso además que el expediente fuera remitido directamente al despacho de la Magistrada sustanciadora para continuar el trámite de revisión⁴².

Adecuación del trámite constitucional de instancia

13. Devuelto el expediente al juzgado de primera instancia, este profirió el auto del 14 de agosto de 2018 en el que resolvió declarar su **falta de competencia** en razón de que fueron vinculadas entidades del orden nacional al presente asunto. Asumió que su categoría de juzgado municipal le impedía asumir el conocimiento de esta acción de tutela, de modo que optó por remitirla a la Oficina de Apoyo Judicial de Yopal para que hiciera el reparto del caso entre los juzgados de circuito, con fundamento en las previsiones del Decreto 1983 de 2017 que si bien constituyen reglas de reparto, *“la misma Corte en reciente pronunciamiento ha aceptado la real existencia de factores que establecen la competencia en determinada autoridad judicial, derivado de las reglas allí fijadas, refiriéndose específicamente a la competencia en virtud de la jerarquía y a la especialidad”*⁴³.

⁴¹ La misma comunicación fue remitida a través de correos electrónicos del 24 y 25 de julio, remitidos por el Establecimiento penitenciario y por “Katerine Mayerli Rojas Rojas esposa de PPL Jonh Edison Zapata Chaves (...) envío documentacion del oficio OPT-A-1757/2018; Ya que este tramite (sic.) mi esposo lo realizo el dia (sic.) 25 de junio del 2018 por medio del área jurídica de Yopal Casanare”.

⁴² Esta determinación obedeció a que “el análisis propuesto por la Sala de Selección N°3 de 2018, que resolvió seleccionarlo, lo hizo con base en dos criterios. De una lado, el criterio complementario “grave afectación del patrimonio público” y, de otro, el objetivo relacionado con la “exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental”. Como estos criterios subsisten incluso ante el saneamiento del trámite en el caso de uno de los expedientes acumulados, entonces es necesario que el asunto retorne a la Corte para que se decida sobre la revisión de los fallos de tutela correspondientes.”

⁴³ Cuaderno 4. Folio 4. No se hace mención de la decisión de la Corte Constitucional a la que se refiere el juzgado de primera instancia.

14. Repartida la presente acción al Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Yopal, a través del auto del 14 de agosto de 2018⁴⁴, resolvió no avocar el conocimiento de la solicitud de amparo de la referencia en la medida en que (i) las reglas de reparto que contiene el Decreto 1983 de 2017 no pueden alterar la competencia de los jueces de tutela y (ii) en el Auto 487 de 2018 la Corte Constitucional fue clara en ordenar la adecuación del trámite constitucional al Juzgado Penal Municipal de Yopal, que está en la obligación de rehacerlo.

15. Así las cosas el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal admitió la demanda mediante auto del 17 de agosto de 2018, en el que vinculó a las autoridades convocadas en sede de revisión e incluyó a la Gobernación del Casanare.

Respuesta de las entidades demandadas⁴⁵

16. La **Alcaldía de Yopal** explicó que la atención en salud para la PPL parte de la identificación de las necesidades de la población, conforme la Ley 1438 de 2011, de modo que inicia con el examen médico de ingreso y con la apertura de la historia clínica. Ese examen es el punto de partida para la adopción de las acciones de “*demanda inducida*”⁴⁶, de promoción, prevención y vigilancia de situaciones médicas. Adicionalmente se prestan los servicios de urgencias, referencia y contra referencia a través de las EPS de forma intra y extramural, por lo que el INPEC coordina con ellas las citas médicas a las que haya lugar.

En relación con las solicitudes del 15 de mayo y 10 de julio de 2017 a las que alude al accionante, ninguna de ellas fue radicada en las dependencias de esa entidad territorial, por lo que es imposible asumir que comprometió el derecho de petición del actor.

17. La **Gobernación del Casanare** afirmó que no es la entidad llamada a solucionar la situación denunciada por el demandante, ni en lo relativo al derecho a la salud del mismo, ni en lo referente a las condiciones sanitarias del establecimiento penitenciario de Yopal. Propuso en consecuencia la falta de legitimación por pasiva respecto de ella.

18. La **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)** sostuvo que la acción es improcedente para buscar la adecuación de la infraestructura y las tuberías del establecimiento penitenciario en la medida en que el actor dispone de la acción popular para ese fin, que no es más que la protección de los intereses colectivos de una comunidad. Por otro lado, afirmó que el accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable en la medida en que tan solo presenta “*afirmaciones subjetivas, que ni siquiera pueden ser calificados de indicios que*

⁴⁴ Cuaderno 4. Folio 2

⁴⁵ Además de las respuestas reseñadas en este apartado han de tenerse como tales las comunicaciones referidas en los numerales 5, 6 y 10.2.1 a 11.5. de los antecedentes, como quiera que la declaratoria de nulidad no afectó las pruebas recaudadas en este asunto.

⁴⁶ Sin especificar a qué se refiere con ello.

puedan acreditar la grave e inminente violación de los derechos que se invocan en la acción de tutela”⁴⁷.

Sobre las solicitudes remitidas por el actor precisó que (i) contestó la del 15 de mayo de 2017 mediante oficio N° E-2018-010183 del 25 de junio de 2018⁴⁸, pues le fue remitida por el Director del Grupo de Política Criminal y Carcelaria; mientras (ii) no conoció la del 10 de julio de 2017.

En relación con las condiciones del establecimiento penitenciario destacó que esa entidad tiene proyectado priorizar la intervención en los distintos establecimientos penitenciarios, conforme los hallazgos del INPEC. Para las obras en el centro de reclusión de Yopal se designó al Consorcio Carcelario para la ejecución de las obras y la interventoría al Consorcio Gavinco ING, y como consecuencia se tiene proyectado el mantenimiento del rancho y del sistema eléctrico y de iluminación perimetral. No está prevista la intervención, mantenimiento o cambio de las tuberías del establecimiento, pero sí la consolidación de un sistema de captación, tratamiento, almacenamiento y distribución de agua potable y un sistema de tratamiento de agua residual a través de un proyecto que se encuentra en etapa precontractual⁴⁹.

En lo que refiere a la cantidad de sanitarios, informó que el establecimiento penitenciario de Yopal cuenta con 142 y sobre el suministro de agua potable adujo que *“la disposición del recurso hídrico para la población privada de la libertad del establecimiento, se encuentra sujeto (sic.) a los horarios de distribución que establezca y considere necesario la Dirección del Establecimiento, por cuanto es su (sic.) disponer del tiempo que brinda el agua a sus internos”*⁵⁰. Agregó que *“el deterioro de los dispositivos hidrosanitarios como grifos, regaderas, lavamanos y similares, es producto del mal uso por parte de los internos. Y es por ello que, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC en busca de disminuir el desperdicio de agua y, por ende el alto costo del servicio de acueducto, estableció la racionalización como un medio de ahorro para así disminuir el desperdicio de agua y aumentar la calidad de la misma”*⁵¹.

19. El **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)** aseguró que la competencia para atender los reclamos del actor es de la USPEC, entidad a quien solicitó vincular como responsable de aquello relacionado con las instalaciones locativas de los centros penitenciarios y la garantía de los recursos necesarios para la atención en salud de la PPL reclusa en ellos. Solicitó la desvinculación del

⁴⁷ Cuaderno 4. Folio 69 vto.

⁴⁸ En el mencionado oficio se le hizo saber al actor, que conforme los mecanismos interinstitucionales con los que cuentan el INPEC y la USPEC, es el establecimiento penitenciario el que debe verificar el estado de las baterías sanitarias y la infraestructura, con el fin de comunicarlo al INPEC para que este haga la solicitud de intervención necesaria ante la USPEC. Mencionó que el contrato de intervención en el EPC Yopal había sido declarado desierto y que se encontraba en etapa precontractual.

⁴⁹ Sin embargo el proceso contractual correspondiente ha resultado fallido en dos oportunidades (el 9 de abril y el 15 de mayo de 2018), en virtud de lo dispuesto en la Guía de contratación del Fondo Financiero de Proyectos de desarrollo (FONADE) -a quien solicitó vincular-, por lo que el proyecto está en etapa precontractual.

⁵⁰ Cuaderno 4. Folio 70.

⁵¹ Ídem.

INPEC de este asunto en la medida en que, además de lo anterior, los temas asociados al manejo interno de los establecimientos carcelarios son “*responsabilidad exclusiva de las Direcciones de los Establecimientos de Reclusión, que como lo menciona la normatividad anterior son los Jefes de Gobierno de cada centro de reclusión*”⁵².

20. El **Consortio Fondo de Atención en Salud PPL 2017** alegó falta de legitimación en la causa por pasiva en la medida en que no tiene ninguna competencia en relación con la prestación de los servicios médico asistenciales; su participación se reduce a la destinación de los recursos a la celebración y el pago de contratos para asegurar la atención en salud de los internos.

En relación con el caso concreto del señor Edison Zapata Chaves adujo que es el INPEC la entidad competente para resolver su situación, conforme lo establecido en el *Manual Técnico Administrativo para la Prestación del Servicio de Salud a la Población Privada de la Libertad a cargo del INPEC*⁵³ en el que se precisan las funciones de cada participante en el sistema de atención intra y extramural en salud. Por lo tanto, se comunicó con dicha entidad y logró establecer que se han hecho dos autorizaciones a nombre del actor, una en Casanare el 4 de julio de 2018⁵⁴ para consulta de primera vez con un especialista en cirugía general y otra en Bogotá, el 5 de julio de 2018, por cirugía de colon y recto.

Por último, esta entidad enfatizó en que no comprometió el derecho de petición del accionante pues la petición de la que busca respuesta “*se dirigió ÚNICAMENTE a la SECRETARÍA DE SALUD DEL CASANARE y no al Consorcio*”⁵⁵ (Énfasis de la entidad).

Por todo lo anterior el Consorcio encontró que no existe ninguna conducta de su parte que comprometa los derechos fundamentales del accionante por lo que solicitó ser desvinculado de este trámite constitucional y que se le ordene al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá brindar la atención médica necesaria en el caso del señor Zapata.

21. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** adujo la falta de legitimación por pasiva para resolver la problemática planteada por el accionante que, tal y como fue presentada en el escrito de tutela, no guarda relación con sus competencias constitucionales y legales. Sostuvo que si bien las entidades encargadas de la administración penitenciaria –INPEC y USPEC- están adscritas a él, ellas son autónomas y respecto de ellas no tiene ninguna posición jerárquica.

22. La **Superintendencia Nacional de Salud** también sostuvo que en relación con ella no hay legitimación por pasiva, pues las afirmaciones del accionante sugieren una falta de prestación de servicios de salud, únicamente atribuible a las

⁵² Cuaderno 4. Folio 83.

⁵³ Publicado por la USPEC el 19 de febrero de 2016 en su dominio web.

⁵⁴ Cuaderno 4. Folio 98.

⁵⁵ Cuaderno 4. Folio 96.

EPS responsables. En el marco de sus facultades ha ordenado a las distintas IPS garantizar el acceso real de la PPL a los servicios de salud, les advirtió la existencia de multas (por una vez o sucesivas) de hasta 200 SMLMV y sanciones de incluso la cancelación del registro de la institución que se niegue a prestar los servicios médicos a los internos y le solicitó a la Fiduprevisora S.A. reportar cualquier negativa injustificada al respecto.

23. El **Ministerio de Salud y Protección Social**⁵⁶ argumentó que no es responsable directo de la prestación de los servicios de salud para la PPL, motivo por el cual no hay legitimación por pasiva en su caso y no puede atribuírsele responsabilidad alguna en los hechos denunciados por el demandante.

24. El **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal** reiteró los argumentos ya expuestos. Sostuvo enfáticamente que:

“no es cierto lo que manifiesta el accionante en su escrito de tutela, pues el PPL ingreso (sic.) al EPC Yopal el día 3 de abril de 2017 y de acuerdo con el procedimiento establecido, se realizó el examen médico de ingreso por parte del Doctor RAFAEL HUMBERTO ROZO medico (sic.) general (...) el día 5 de abril de 2017 (...) Con diagnóstico FX radio y cúbito izquierdo por arma de fuego, no cirugía ni yeso, herida en el abdomen 02 colostomías laparotomía realizadas el 12 y 13 de mayo de 2016 en u n (sic.) hospital de argentina ciudad de Avellaneda. // Es importante resaltar que el PPL al momento de ingresar al penal llevaba aproximadamente un año con dicho diagnóstico sin manejo médico, no aporta historia clínica”⁵⁷.

Agregó que desde el ingreso del actor se efectuaron controles periódicos de su estado de salud, se llevaron a cabo citas prioritarias y se hizo el recambio de las bolsas de colostomía según el criterio médico. Al constatar que se encontraba afiliado al régimen contributivo pero que estaba en mora, fue remitido al servicio de urgencias el 27 de abril de 2017 por gastroenteritis de origen infeccioso. En relación con su diagnóstico inicial se hicieron varios procedimientos y finalmente el 6 de enero de 2018 se le practicó una cirugía que presentó complicaciones propias del procedimiento, de modo que requirió una nueva intervención quirúrgica y su evolución ha sido satisfactoria. Finalmente, el 14 de junio de 2018 en un control por cirugía general se le ordenó valoración y manejo integral que ya fue tramitada ante el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL para su autorización.

Con relación al derecho fundamental de petición del accionante, el centro carcelario precisó que el 12 de octubre de 2017 dio cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal, en tanto remitió la comunicación al Municipio de Yopal. Respecto de la solicitud del 10 de julio de

⁵⁶ Su comunicación deviene de un documento sin la firma del Director Jurídico del que dice proceder. (Cuaderno 112 y 113)

⁵⁷ Cuaderno 4. Folio 114.

2017 se le dio el trámite correspondiente en la oficina de reseña en el sentido de verificar de la huella dactilar del remitente, sin detallar ningún otro particular al respecto⁵⁸.

Sobre las condiciones de suministro de agua y las condiciones sanitarias del establecimiento penitenciario, el EPC destacó que se hace seguimiento y control de calidad al agua a través de un laboratorio certificado que ha corroborado que la misma es *“apta para el consumo humano”*⁵⁹. Además se realizan frecuentemente actividades de control higiénico sanitario y limpieza. Así las cosas *“los quebrantos de salud del accionante han sido por falta de compromiso de higiene personal”*⁶⁰.

Finalmente sostuvo que no ha conocido de una denuncia formal por la pérdida de bolsas de colostomía, pero su suministro y el recambio mismo están a cargo del área de sanidad e informó que *“el PPL Zapata Chaves Jhon Edison, fue trasladado para el Establecimiento Penitenciario de Bogotá La Modelo el día dos (02) de agosto de 2018”*⁶¹.

C. Decisión objeto de revisión

25. El 30 de agosto de 2018, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal profirió decisión de única instancia en la que concedió parcialmente el amparo solicitado por el señor Zapata.

En relación con el derecho de petición del accionante, el juzgado encontró que este hizo dos solicitudes escritas, una del 15 de mayo de 2017 y otra del 10 de julio de 2017 y, conforme lo manifestó el actor en el trámite de revisión, ninguna fue resuelta.

La primera fue radicada por el establecimiento penitenciario de Yopal ante el Municipio respectivo el 12 de octubre de 2017 con el radicado N°41826, lo que desestima los argumentos del Municipio de Yopal, respecto de que no había recibido ninguna solicitud suscrita por el actor. Sobre la segunda no existe prueba de radicación alguna por parte del centro carcelario, de modo que pudo concluir que aquel omitió redireccionar el escrito del actor.

Con fundamento en ello el *a quo* encontró vulnerada dicha garantía *ius fundamental* y, en consecuencia, le ordenó al Municipio de Yopal responder la solicitud que fue radicada el 12 de octubre de 2017 en las dependencias de su administración y al establecimiento penitenciario radicar la comunicación del 10 de julio de 2017 tanto ante la Secretaría de Salud de Yopal, como ante la del Casanare, a la que el accionante afirmó haberla dirigido en su escrito de tutela.

⁵⁸ Cuaderno 4. Folio 115.

⁵⁹ Cuaderno 4. Folio 117 vto. y 118.

⁶⁰ Cuaderno 4. Folio 118.

⁶¹ Ídem.

Respecto de la vulneración de los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la dignidad encontró que del expediente quedaba claro que el actor ha sido atendido por las autoridades penitenciarias en varias oportunidades y destacó que fue trasladado a la cárcel La Modelo de Bogotá.

No obstante lo anterior, consideró que la condición de salud del actor ameritaba la adopción de medidas impostergables. Por lo tanto le ordenó a la USPEC adelantar las gestiones necesarias, a través del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017 o de la prestadora de servicios del establecimiento penitenciario La Modelo de Bogotá o de cualquiera en el que se encuentre el accionante, para que se le presten los servicios de salud que requiere conforme lo prescriba su médico tratante.

Finalmente, sobre la pretensión de que solución a la problemática de salubridad del establecimiento penitenciario, la juez negó la protección en la medida en que con ella se busca la protección de un derecho colectivo para el cual la acción popular es el mecanismo idóneo.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. En virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991, como en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para decidir el presente asunto.

Cuestión preliminar. Normas de competencia y reparto de las acciones de tutela. Reiteración⁶².

2. La Corte Constitucional en numerosos pronunciamientos⁶³ ha destacado que en materia de acción de tutela las reglas sobre la **competencia** y el **reparto** pueden distinguirse entre sí. No es admisible que se confundan o se traslapen sus efectos.

Los parámetros para establecer la **competencia** de los jueces de tutela se encuentran únicamente en los artículos 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991. Según esa última disposición, “*son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud*”. El factor de competencia de los jueces de amparo es, por lo tanto, preferencialmente de tipo territorial.

⁶² Apartado elaborado a partir de las consideraciones hechas al respecto en la Sentencia T-629 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ Autos 140 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza; 079 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; 211 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio; 272 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz, entre otros.

Entretanto el Decreto 1382 de 2000 y ahora el 1069 de 2015 (modificado por el Decreto 1983 de 2017), que derogó el primero⁶⁴, contiene las “*reglas de reparto de la acción de tutela*” que, en ningún caso, definen o alteran la competencia de los despachos judiciales para asumir el conocimiento de las mismas⁶⁵. Como consecuencia de lo anterior, no es posible que ninguna de estas normas sirva a ningún funcionario judicial como fundamento para alegar su falta de competencia y negarse a asumir el conocimiento de un caso. “*Una interpretación en sentido contrario, transforma[ría] sin justificación válida el término constitucional de diez (10) días, (...) lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (...) de los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (...) y al debido proceso de los accionantes*”⁶⁶.

En consecuencia, la falta de competencia no puede fundamentarse jurídicamente a través de los esquemas de reparto administrativo de las acciones de tutela⁶⁷. Es decir, el juez puede ser competente para conocer de la solicitud de amparo, aunque los mecanismos de reparto hayan sido inobservados por la autoridad encargada del mismo. El juez, en consecuencia, no puede negarse a tramitar el asunto bajo el argumento de un error en el reparto del escrito de tutela y no es viable que la competencia se rehúse mediante las reglas de reparto, según lo ha expresado reiteradamente esta Corporación⁶⁸.

3. En el caso concreto, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal a través del auto del 14 de agosto de 2018, rehusó asumir el conocimiento del asunto al haber encontrado que en el curso del trámite se vinculó a entidades del orden nacional, por lo que estimó que los juzgados de circuito eran los competentes para conocer el caso, según el Decreto 1983 de 2017. En relación con esta norma, esa sede judicial consideró que esta Corporación, en recientes pronunciamientos que no identificó, admite que dicho decreto regula la competencia en materia de tutela.

De tal suerte y de conformidad con lo expuesto en líneas precedentes, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal desconoció los lineamientos de esta Corporación sobre el particular, con lo cual postergó la decisión del asunto de la

⁶⁴ Autos 113 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido; 180 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y 105 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos. En ellos se destaca la derogatoria que pesa sobre el Decreto 1382 de 2000.

⁶⁵ Auto 113 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. En cita del Auto 124 de 2009, señaló que la reglamentación sobre el reparto, “*no tiene por objeto definir reglas de competencia, sino de reparto, las cuales, ‘[...] se encaminan de forma exclusiva a la estructuración de pautas que deben ser utilizadas por las oficinas de apoyo judicial, cuando distribuyen las acciones de tutela entre los distintos despachos judiciales a los que les asiste competencia. Las reglas de reparto organizan la distribución de los asuntos entre varios jueces competentes por razón del principio de desconcentración, más no determinan concretamente el juez o jueces’.*”

⁶⁶ Autos 230 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño, 340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño, 124 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto y 033 de 2014, M.P. María Victoria Calle.

⁶⁷ Autos 113 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶⁸ Autos 154 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas; 112 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; 158 de 2006 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; 278 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil; 054 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; 174 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; 287 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; 056 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda; 022 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo; 012 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 003 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 015 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa; 123 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; 092 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo; 166 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa; 046 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 337 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 402 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y 482 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

referencia. En consecuencia, es necesario llamar su atención y ordenarle que, en lo sucesivo, se abstenga de eludir el estudio de acciones de tutela por factores de reparto y no de competencia, como lo eran en su momento los preceptos del Decreto 1382 de 2000⁶⁹, y ahora lo son los contenidos en el Decreto 1069 de 2015⁷⁰, modificado por el 1983 de 2017⁷¹.

Asunto objeto de revisión y problemas jurídicos

4. Para efectos de resolver este asunto es importante recordar que el accionante acude al juez de tutela para que este proteja su derecho de petición, asociado a las garantías constitucionales a la vida digna y a la salud, que estima comprometidas.

Denuncia que sus solicitudes escritas, una del 15 de mayo y otra del 10 de julio de 2017, no han sido atendidas y que el centro carcelario se ha abstenido de atender sus padecimientos en forma oportuna y adecuada. Alrededor de ello pone de presente que la falta de examen médico de ingreso imposibilitó un tratamiento penitenciario adecuado y su atención médica continua.

5. Conforme los argumentos expuestos por las entidades que participaron de este trámite constitucional pudo establecerse que:

5.1. El accionante fue trasladado a otro centro penitenciario y que, desde el 2 de agosto de 2018, no se encuentra recluso en el EPC Yopal, ni sujeto a las condiciones de salubridad y de suministro de agua potable de ese centro de reclusión.

Sin embargo, en relación con la disponibilidad de agua potable en los

⁶⁹ Las normas contenidas en el Decreto 1382 de 2000, expedido por el Presidente de la República a través de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 189.11 superior, fueron expresamente derogadas por el artículo 3.1.1. del Decreto 1069 de 2015. Según esta última disposición, el Decreto 1069 “*regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al Sector Justicia y del Derecho que versan sobre las mismas materias, con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos: // 1) No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo. En particular se exceptúan de la derogatoria integral las siguientes normas reglamentarias: Decretos 2817 de 1974, 1320 de 1997, 3110 de 2007, 697 de 1999, 1733 de 2009, 261 de 2010 modificado por el Decreto 491 de 2012, 2374 de 2010, 1829 de 2013 artículos 62 a 79, 20 de 2013 y 2055 de 2014. // 2) Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco. // 3) Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica. // Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio.*” En ese sentido la Sala Plena de esta Corporación se ha pronunciado, entre otros, en el Auto 293 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en el que a pie de página N°20 destacó que “[e]l Decreto 1382 de 2000 fue derogado por el artículo 3.1.1. del Decreto 1069 de 2015, norma que a su vez y en virtud de su carácter compilatorio, consagró en los artículos 2.2.3.1.2.1. al 2.2.3.1.2.5. las disposiciones de naturaleza reglamentaria relacionadas con las reglas de reparto de las acciones de tutela. Posteriormente, mediante el Decreto 1983 de 2017 se modificaron los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.”

⁷⁰ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”.

⁷¹ “Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”

establecimientos penitenciarios, llama la atención las aseveraciones de la USPEC en el sentido de que el INPEC administra el recurso hídrico como un mecanismo de sanción o resguardo de los dispositivos de acceso a él, de modo que impone horarios de suministro.

5.2. Existe controversia sobre los hechos denunciados, pues en sede de revisión las autoridades penitenciarias se pronunciaron en el sentido de que no es cierto que no se practicó el examen médico de ingreso, como lo asegura el demandante y adjuntaron la historia clínica correspondiente.

5.3. Hubo dos solicitudes suscritas por el accionante. Una de ellas fue remitida por el establecimiento penitenciario al Municipio de Yopal y al Departamento de Casanare, sin que ellas hayan emitido una respuesta de fondo en relación con ella, mientras la otra se tramitó en la oficina de reseña sin que se haya redirigido por parte de las autoridades penitenciarias.

6. Además de lo anterior, comoquiera que el juez de instancia resolvió abstenerse de conocer los hechos relacionados con la salubridad del establecimiento penitenciario, al estar ligada con los derechos colectivos de una comunidad y no con los derechos fundamentales del actor, la subsidiariedad de esta acción de tutela fue cuestionada durante su trámite.

7. Planteada así la situación, la Sala debe resolver varios problemas jurídicos: el primero es si ¿la acción de tutela en el presente caso cumple los requisitos de procedencia y, en especial, si el accionante tenía la acción popular como mecanismo principal de defensa jurídica de los derechos cuya protección persigue, para determinar si se cumple el requisito de subsidiariedad?; el segundo, es si ¿el establecimiento penitenciario de Yopal comprometió el derecho de petición del accionante al dejar de remitir una petición suscrita por él a las autoridades externas a la que estaba dirigida y si estas últimas lo vulneraron al no resolver la cuestión planteada por el señor Zapata?

En relación con el derecho a la salud del actor, la Sala habrá de analizar dos cuestiones. Por un lado, en lo relativo a la prestación de servicios médicos precisará si ¿el establecimiento penitenciario de Yopal vulneró tal garantía constitucional al no haber valorado al accionante al momento de su entrada y si se ha abstenido de atender médicamente los padecimientos que presenta?; y, por el otro, en lo que atañe al riesgo que sugieren la insalubridad y las condiciones de suministro de agua dentro del penal para la salud del accionante, si ¿el traslado del señor Zapata a otro centro de reclusión sustrae el objeto de la presente acción de tutela?

Finalmente, vistas las manifestaciones de la USPEC sobre la limitación generalizada al acceso al agua en los distintos establecimientos penitenciarios del país, debe responderse si ¿la denuncia que hizo el accionante sobre la restricción al agua se deriva de esa situación y si, con fundamento en las directrices del INPEC, los establecimientos carcelarios comprometen el derecho al agua de la

población privada de la libertad cuando la somete a horarios de distribución del recurso hídrico como una medida correctiva?

Para efectos de determinar estos asuntos, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia sobre el derecho de petición, en general y en espacios carcelarios; (ii) su relación con el debido proceso; (iii) el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad; y (iv) su derecho al agua. Finalmente abordará y definirá el caso concreto.

Análisis de procedencia formal

Legitimación por activa⁷²

8. El artículo 86 de la Constitución, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación han reiterado que todas las personas cuyos derechos fundamentales son amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular están habilitadas para solicitar el amparo constitucional.

De este modo, conforme al desarrollo jurisprudencial que ha hecho esta Corporación, las personas podrán acudir a la acción de tutela (i) en forma directa o (ii) por medio de un representante legal (los menores de edad, los incapaces absolutos y los interdictos), (iii) de un apoderado judicial, (iv) de un agente oficioso o (v) del Ministerio Público.

9. En el asunto que se analiza el accionante acude al juez de tutela como titular de los derechos que reclama, de modo que este requisito se satisface.

Legitimación por pasiva⁷³

10. La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental⁷⁴. Según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1^o⁷⁵ y 5^o⁷⁶ del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública.

11. En el caso objeto de estudio se advierte que la acción de tutela fue interpuesta contra una entidad pública. Además se convocó a autoridades penitenciarias del

⁷² Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-279 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷³ Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-279 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁴ Sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁵ Artículo 1. Objeto. “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto (...)*”.

⁷⁶ Artículo 5. “*Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...)*”.

orden nacional y a los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud, a causa de la relación que tienen con el objeto del amparo. Todas las entidades que fueron llamadas a atender los reclamos del accionante son autoridades públicas.

Si bien algunas de ellas plantearon que no existía legitimación por pasiva en su contra, al no ser responsables directas de la amenaza, en la medida en que no recibieron ninguna solicitud de parte del actor ni pueden prestarse por sí mismas servicios de salud, y al considerar que otras entidades debían responder por ella, lo cierto es que ese es un argumento de fondo y no alude a su falta de capacidad jurídica para ser parte de este trámite constitucional.

Inmediatez⁷⁷

12. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede interponerse “*en todo momento*” porque no tiene término de caducidad⁷⁸. No obstante, la Corte también ha sido consistente al señalar que la misma debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales⁷⁹.

El requisito de la inmediatez pretende entonces que exista “*una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales*”⁸⁰, de manera que se preserve la naturaleza de la acción de tutela, concebida como un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados⁸¹.

13. Sobre el particular es preciso señalar que el actor en su escrito de tutela, como en las comunicaciones aportadas con posterioridad, alude a una situación continua en el tiempo, pues (i) puso de presente la falta de examen médico de ingreso del accionante (desde el 4 de abril de 2017), no como garantía en sí misma considerada, sino como el hecho a partir del cual no se le otorgó al actor un trato penitenciario diferenciado, en resguardo de su derecho a la salud, ni atención médica continua; (ii) denunció la incidencia de las condiciones de salubridad del EPC Yopal en su estado de salud; y (iii) aludió a la falta de respuesta de sus solicitudes.

Esta Sala considera que, por lo tanto, la solicitud de amparo cumple con el requisito de inmediatez, pues la presunta vulneración de los derechos invocados por el accionante era actual para el momento de la interposición de la misma, esto es, el 21 de septiembre de 2017.

⁷⁷ Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-279 y T-345 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸ Sentencia SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

⁷⁹ Sentencia T-038 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁸⁰ Sentencia SU-241 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁸¹ Sentencia T-091 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

Subsidiariedad⁸²

14. Por último, es preciso señalar que la utilización de la acción de tutela, como mecanismo orientado a la defensa de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por una autoridad pública o un particular, es excepcional y su interposición solo es jurídicamente viable cuando no se encuentre un medio ordinario eficaz para la protección de los derechos y, por tanto, no exista un mecanismo judicial que brinde un amparo oportuno y evite una afectación grave e irreversible de las garantías constitucionales.

El principio de subsidiariedad implica el resguardo de las competencias jurisdiccionales, de la organización procesal básica, del debido proceso y de la seguridad jurídica, propias del Estado Social de Derecho. De este modo, *“siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico”*⁸³.

El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que solo procede la tutela cuando *“el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*. Entonces, la procedencia de la acción se encuentra condicionada por el principio de subsidiariedad, bajo el entendido de que no puede desplazar los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa⁸⁴, ni mucho menos a los jueces competentes en la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa⁸⁵.

La inobservancia de tal principio es causal de improcedencia de la tutela a la luz de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991⁸⁶, declarado exequible en la **Sentencia C-018 de 1993**⁸⁷. La consecuencia directa de ello es que el juez constitucional no puede entrar a discernir el fondo del asunto planteado.

15. En el asunto que se analiza en esta oportunidad el juez de instancia consideró que la acción de tutela era procedente en relación con el derecho de petición, pero no con los derechos a la salud, la vida y la dignidad humana. Su conclusión se sustentó en que la petición de intervención en el centro penitenciario de Yopal para adecuar las condiciones de salubridad y suministro de agua en el mismo, obedecía al ánimo de materializar un interés colectivo de la población carcelaria recluida en él.

⁸² Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-279 y T-345 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸³ Sentencia T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸⁴ Sentencia T-480 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁵ Sentencia SU-424 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁶ *“Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante (...) Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”*.

⁸⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16. La Sala advierte que si bien una de las pretensiones del accionante busca solución a la problemática de salubridad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal, en este caso puntual la misma no busca el ejercicio de un derecho colectivo, sino de los derechos fundamentales sobre los cuales el accionante busca protección.

No puede desconocerse que en todas las intervenciones del actor, este considera que la atención al problema sanitario y de suministro de agua tiene una incidencia en su condición de salud al momento de interposición de la acción de tutela. Es la vía que encuentra el accionante para enfrentar su condición de salud, pues incluso en sus heridas se encontraron larvas de moscas, situación que atribuye a las condiciones estructurales de hacinamiento e insalubridad del centro carcelario.

Por ende, resulta admisible pensar que el ánimo del accionante no es conjurar una situación ligada a una garantía para el conjunto de la población carcelaria del EPC Yopal, sino asegurar el ejercicio de sus derechos a la salud y a la vida digna. Esto sin perjuicio de lo que eventualmente deba resolverse de fondo acerca de cómo afecta la pretensión planteada las dinámicas particulares que se presentan al interior de este centro carcelario, y como ellas inciden en la materialización de los derechos fundamentales del actor.

Lo cierto es que el señor Zapata no buscó la protección de ningún interés colectivo y que sus pretensiones, vistas en conjunto con el resto de su escrito de tutela, estaban concentradas en la protección de sus propios derechos fundamentales. Por lo tanto, no tenía el deber de acudir a la acción popular para lograr su cometido, pues no es idónea para la protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la dignidad, en relación con los cuales no cuenta con ningún otro medio judicial de defensa. En razón de ello, necesariamente debe deducirse que la única vía judicial para hacer cesar la presunta vulneración de estas garantías *ius fundamentales* es la acción de tutela, de modo que esta cumple el requisito de subsidiariedad.

17. En vista de la satisfacción de cada uno de los requisitos de procedencia en las acciones de tutela, la Sala pasará a considerar el fondo de los asuntos planteados por cada una de ellas.

El derecho de petición. Reglas generales y precisiones sobre su ejercicio en escenarios carcelarios⁸⁸

18. El derecho de petición es una garantía constitucional recogida en el artículo 23 del texto superior⁸⁹. Con arreglo a él, ha sido definido por parte de esta

⁸⁸ Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-345 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁹ “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Corporación⁹⁰ como la facultad que tiene toda persona en el territorio colombiano⁹¹ para formular solicitudes –escritas o verbales⁹²–, de modo respetuoso⁹³, a las autoridades públicas, y en ocasiones a los particulares y, al mismo tiempo, para esperar de ellas la respuesta congruente a lo pedido.

Se trata de una garantía que ha de materializarse con independencia del interés para acudir a la administración –privado o público–, o de la materia solicitada –información, copias, documentos o gestión. Y su ejercicio no puede depender de formalidades.

En todo caso, conforme lo señaló la Sala Plena de esta Corporación en la **Sentencia C-007 de 2017**, la respuesta debe cumplir en forma concomitante con las siguientes características para considerar satisfecho el derecho de petición:

- (i) **Prontitud.** Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a *“falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”*⁹⁴
- (ii) **Resolver de fondo la solicitud.** Ello implica que es necesario que sea *clara*, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; *precisa* de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; *congruente*, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.
- (iii) **Notificación.** No basta con la emisión de la respuesta sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado.

⁹⁰ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁹¹ Sentencia C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁹² En principio la posibilidad de ejercer el derecho de petición en forma verbal deriva de la inexistencia de norma estatutaria que restringiera su uso (Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. *“La ausencia de norma jurídica - legal, reglamentaria o estatutaria - que obligue a la peticionaria a presentar en forma escrita la solicitud de afiliación a la entidad demandada, le resta fuerza y validez a la argumentación del juez de tutela, quien estima improcedente la interposición de la acción de tutela por no haberse dado a la autoridad la oportunidad de pronunciarse sobre la solicitud de inscripción. La tendencia racionalizadora de la actividad estatal, que propugna la formalización de los asuntos que se suscitan entre el Estado y los particulares, debe ser morigerada, en lo posible, con la posibilidad constitucional y legal de ejercer verbalmente o por escrito el derecho fundamental de petición conforme cabe esperar del estado social de derecho y de la consideración de los funcionarios como servidores públicos, amén de que el principio de la buena fe ampara, en principio, salvo norma positiva en contrario, la invocación verbal de petición.”*). Tras la expedición de la Ley 1755 de 2015, la solicitud verbal quedó legalmente consagrada como una de las modalidades del ejercicio del derecho de petición, en el entendido de que debe haber constancia de aquella.

⁹³ Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez

⁹⁴ Ley 1755 de 2014. Artículo 31.

Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del “*el derecho a lo pedido*”⁹⁵, que se emplea con el fin de destacar que “*el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.*”⁹⁶

19. Si bien su aplicación es inmediata, el Legislador lo ha regulado mediante la Ley Estatutaria 1755 de 2014. En la que recoge, además de las reglas señaladas en la jurisprudencia, distintos tiempos de respuesta, asociados a las diferentes modalidades de solicitudes que estableció. En su artículo 14, dispuso un término de 15 días para las solicitudes, como regla general.

Fijó un término distinto de 10 días para las peticiones de documentos e información y de 30 para las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo. En relación con ellos impuso la obligación de informarle al peticionario en caso de que resolver el asunto le llevara más tiempo del legalmente fijado en la norma en cita, como una obligación adicional de la administración y de los particulares en relación con este derecho.

20. El derecho fundamental de petición, así concebido, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, si bien lo precede (pues surge con formas estatales anteriores a él⁹⁷), se convierte en una herramienta de participación ciudadana, de control político y social de la actividad del Estado y de retroalimentación de la gestión administrativa, que termina por coadyuvar al logro de los fines y a la materialización de los principios constitucionales y de los demás derechos fundamentales.⁹⁸ En relación con este último aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho de petición tiene un “*carácter instrumental*”⁹⁹ y un papel trascendental en la democracia participativa.

21. Lo anterior cobra gran relevancia en escenarios penitenciarios, en los que a partir de la privación de la libertad de personas condenadas o sindicadas, estas quedan a disposición del Estado en relación con el cual, se crea una relación de especial sujeción.

⁹⁵ Sentencias T-242 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-867 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y T-058 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

⁹⁶ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁹⁷ GARCÍA CUADRADO, Antonio. *El derecho de petición*. Revista de derecho político, 1991, N° 32.

⁹⁸ BERMUDEZ SOTO, Jorge y MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2008, N°31, pp.439-468.

⁹⁹ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La relación de especial sujeción se define como el nexo que surge entre la persona privada de la libertad y el Estado, representado principalmente en las autoridades penitenciarias, con ocasión del cual el ejercicio de algunos de los derechos fundamentales de la persona puede ser restringido o limitado, pues está sometida al régimen disciplinario del establecimiento penitenciario del caso¹⁰⁰, siempre de forma razonable, útil, necesaria y proporcional¹⁰¹. Surge entonces por la intensidad de la regulación de los derechos que el Estado debe hacer en contextos penitenciarios¹⁰².

Correlativamente, impone al Estado la obligación de posicionarse como garante de aquellos derechos que no son restringidos jurídicamente por el hecho de la reclusión¹⁰³; como es el caso del derecho de petición¹⁰⁴. La **Sentencia T-153 de 1998** llamó la atención sobre el hecho de que tales garantías son imprescindibles para el proceso de resocialización del interno.

Aquella posición de garante se fundamenta desde un punto de vista fáctico y material, en el “*fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a [la] custodia*”¹⁰⁵ del aparato estatal. Dada la limitación física para su desplazamiento, al interno no le es posible buscar el goce de los derechos fundamentales por sí mismo, de modo que son las autoridades públicas las encargadas de buscar canales para su ejercicio como la búsqueda, el mantenimiento y la procura de las condiciones básicas de la existencia digna de la PPL. De no ser de ese modo, la privación de la libertad redundaría en la negación de los derechos de las personas sometidas a ella.

De cualquier forma, la especial sujeción que es consustancial a las relaciones carcelarias entre las autoridades y los reclusos, no significa que el interno es ajeno a la defensa de sus derechos ni tampoco que está exento de un mínimo deber de agencia de sus propios derechos, en el marco de sus posibilidades fácticas al interior de la cárcel.

¹⁰⁰ Sentencia T-154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁰¹ Sentencia T-049 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay.

¹⁰³ Sentencias T-153 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T-276 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁰⁴ Sentencia T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos. Los derechos de las personas privadas de la libertad se han clasificado en “(i) aquellos derechos suspendidos como consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, lo cual se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Dentro de este grupo encontramos derechos como la libre locomoción, y los derechos políticos como el derecho al voto. (ii) Los derechos intocables conformados por los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad que se encuentran intactos, pues aquellos derivan directamente de la dignidad del ser humano, son ejemplo de éstos: los derechos a la vida y el derecho al debido proceso, y por último, (iii) se encuentran los derechos restringidos o limitados por la especial sujeción del interno al Estado y tienen sentido porque con ello se pretende contribuir al proceso de resocialización del condenado y garantizar la disciplina, seguridad y salubridad en las cárceles. Encontramos limitados los derechos a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, al trabajo y a la educación. Respecto de los derechos fundamentales de los reclusos que admiten restricción, es importante tener en cuenta que su limitación es constitucionalmente válida en la medida en que se ajuste a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”. Sobre el derecho de petición en esta clasificación de derechos, ver Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay.

22. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las personas privadas de la libertad para el ejercicio del derecho de petición, pueden formular solicitudes (i) individual o colectivamente, y (ii) personalmente o a través de terceras personas, incluidas organizaciones para la defensa de sus derechos¹⁰⁶, dada la reclusión.

23. Varias veces se ha pronunciado esta Corporación en relación con el derecho de petición de las personas privadas de la libertad, para señalar las características que lo hacen singular. Por ejemplo, la **Sentencia T-705 de 1996** se profirió con ocasión del amparo solicitado por un interno en contra del cual, por haber hecho una petición, se tomaron represalias. En esta decisión se estableció que *“el derecho de petición es uno de aquellos derechos fundamentales que los reclusos ostentan en forma plena (...) [y l]a 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”*. Además puntualizó que *“[l]as autoridades penitenciarias están en la obligación de motivar, en forma razonable, las decisiones que adoptan frente a las peticiones que un recluso ha elevado”*.

Tiempo después en la **Sentencia T-1074 de 2004**, se precisó que en todo caso el derecho a recibir una respuesta por parte del interno no puede afectarse por razones administrativas internas del centro carcelario, de modo que la remisión interna y externa es un deber de la autoridad penitenciaria.

La **Sentencia T-479 de 2010** estudió el caso de un interno que alegó que el establecimiento penitenciario en el que se encontraba recluso vulneró su derecho de petición porque se abstuvo de resolver una solicitud con la que buscaba redimir la pena en rancho o granjas. En esta decisión se asumió con vehemencia que (i) a una persona privada de la libertad no le son exigibles los mismos requisitos para demostrar la afectación del derecho de petición porque depende del Estado para su ejercicio; de tal suerte que (ii) es excesivo exigirle al interno probar que la comunicación llegó efectivamente a su destino externo al penal. (iii) La falta de certeza sobre ese particular implica que *“el juez de tutela debe verificar si dicho recibo no se cumplió por la inactividad, omisión o negligencia en la entrega por parte de las autoridades o funcionarios estatales”*.

En la **Sentencia T-154 de 2017**¹⁰⁷, se valoró la situación de una mujer privada de la libertad que le solicitó al juez constitucional el amparo de los derechos de petición y unidad familiar. La accionante relató que en el establecimiento penitenciario en el que se encontraba pidió su traslado, sin recibir respuesta alguna. El juez de instancia negó la protección al derecho de petición por cuanto encontró que la accionante no probó haber radicado en forma efectiva la solicitud, y no la aportó tras haberla requerido para ello. Así las cosas concluyó que no había

¹⁰⁶ CIDH. Resolución 1 de 2008. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

¹⁰⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos

ninguna omisión por parte del centro carcelario demandado. Ello a pesar de que el centro carcelario guardó silencio.

Para la Sala Octava de Revisión el razonamiento del juez de instancia sobre el derecho de petición, desconoció las circunstancias materiales que rodean la privación de la libertad y le asignó a la accionante una carga de la prueba que no debía asumir.

24. Finalmente, la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria, mediante **Auto 121 de 2018** recordó que el principio de especial sujeción es una característica de la declaratoria del estado de anormalidad constitucional en las cárceles del país, que irradia el alcance de cada derecho fundamental en la vida en reclusión y debe servir para establecer su alcance en contextos carcelarios.

Así, sobre el derecho de petición recalcó su papel como mecanismo de acceso a la administración pública y al aparato de justicia. Su enfoque general fue el brindar un carácter especial al derecho de petición en escenarios carcelarios, de modo que reiteró la regla según la cual, *“no es posible exigir los mismos requisitos que a una persona en libertad para ejercerlo, ya que, en virtud de la relación de especial sujeción que las vincula con el Estado, las personas privadas de la libertad dependen de la administración carcelaria y penitenciaria para el trámite de sus solicitudes en ejercicio del mencionado derecho”*.

Con arreglo a las consecuencias de la privación de la libertad, sostuvo que en un contexto carcelario, *“la petición se constituye en el principal y, en ocasiones, en el único mecanismo jurídico con el que cuentan los internos para comunicarse con las autoridades públicas y para garantizar otros bienes constitucionalmente protegidos”*¹⁰⁸.

25. De conformidad con lo reseñado hasta este punto, es posible concluir que el derecho de petición tiene un valor democrático que se acentúa en espacios carcelarios en los que, además de él, conlleva la posibilidad de ejercer otros derechos y se cumplen los fines asociados a la resocialización de las personas privadas de la libertad, y a la recomposición de sus relaciones con las sociedad y con el Estado mismo.

El ejercicio del derecho de petición depende en el caso de las personas privadas de la libertad, de la gestión de la administración penitenciaria, encargada de la recepción, clasificación y remisión de las solicitudes. Por lo tanto, desde el punto de vista de la dimensión objetiva de esta garantía *ius fundamental* es imperativo que el establecimiento penitenciario resguarde los procedimientos y asegure que las garantías constitucionales de los internos, sin perder de vista las limitaciones y características propias de la vida carcelaria.

¹⁰⁸ A esta conclusión llegó la Sala de Seguimiento en el Auto 121 de 2018, a través de las Sentencias T-470 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-439 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

26. Ahora bien, la concepción del derecho de petición como una comunicación escrita que persigue información, parecería limitada en escenarios en los cuales se desarrolla la vida cotidiana de las personas, como lo es el contexto carcelario.

El derecho de petición es además uno de los mecanismos para emprender un proceso administrativo, de conformidad con las pautas legales y reglamentarias al respecto¹⁰⁹. Ello implica que la solicitud de entrega o suministro de implementos, servicios o prestaciones asociadas a la vida diaria de las personas reclusas, no siempre generará una respuesta administrativa ceñida a los términos de respuesta de la Ley 1755 de 2014, sino que desenvolverá los procedimientos internos previstos para cada tipo de solicitud, de modo que sin excederlos preste atención pronta a situaciones urgentes. Sería excesivo, por ejemplo que una solicitud en salud estuviera sujeta al término general de 15 días de respuesta.

27. Finalmente conviene precisar que la concepción del derecho de petición como una garantía instrumental, cuyo compromiso puede permitir el ejercicio de otros derechos u obstaculizarlo, implica el análisis no solo del derecho de petición, en sí mismo considerado, sino además de la garantía ligada a él en el caso concreto.

Síntesis de las especificidades del derecho de petición en escenarios carcelarios

28. Conforme lo expuesto, el ejercicio del derecho de petición en escenarios penitenciarios, no puede estar sometido exactamente a las mismas pautas y directrices que el previsto para las personas que no están privadas de la libertad. Sus especificidades se sustentan en (i) las limitaciones físicas y materiales derivadas de esa privación, (ii) en la obligación que tiene el Estado de agenciar los derechos de los internos, conforme a la relación de especial sujeción y (iii) en el papel que cumple el ejercicio del derecho de petición en la resocialización del accionante, entendida como el fin de la pena que tiene un “*sentido transformador de las relaciones sociales, al momento del retorno a la libertad, de modo que la comunidad y el sujeto que retoma su vida, se reencuentren armónicamente cuando este recobre el ejercicio pleno de sus derechos*”¹¹⁰, en el marco de las instituciones vigentes.

En ese sentido, el derecho de petición de las personas privadas de la libertad además de otorgar una facultad para **formular** solicitudes respetuosas a las autoridades públicas, o a los particulares según sea el caso, implica la garantía de gestión por parte de las autoridades penitenciarias. Estas deberán (i) recibir y (ii) dirigir las comunicaciones de los internos en forma efectiva y célere a las autoridades, internas al establecimiento penitenciario o externas, a las que se encuentre dirigida la comunicación, sin barreras administrativas para ese efecto.

¹⁰⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2018. P. 377 y ss.

¹¹⁰ Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Además se señaló que “*Es a través de la resocialización que la estadía en los establecimientos penitenciarios pasa de ser una simple consecuencia jurídica por las conductas del pasado, a convertirse en una oportunidad de integración social de la persona que ha incurrido en una conducta lesiva de un bien jurídico penalmente relevante.*”

Respecto de la **contestación**, además de la respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo solicitado, es preciso que las personas privadas de la libertad obtengan una contestación motivada y particularmente sustentada, de modo que puedan reconocer su situación jurídica y fáctica con claridad, y contradecir si así lo desean la respuesta otorgada por la persona o autoridad requerida. Por ende, dicha respuesta debe incluir los anexos en los que se sustenta, para que el interno pueda tener información suficiente sobre la voluntad de la administración.

Ahora bien, al hacer exigible el derecho de petición por vía de **acción de tutela** (i) a la persona privada de la libertad no le son exigibles los mismos requisitos que a la generalidad de las personas para demostrar la afectación del derecho de petición, por lo cual (ii) resulta excesivo pedirle al interno probar que la comunicación llegó efectivamente al destino externo al penal, precisamente en razón de las consecuencias propias de la privación de la libertad. En todo caso, cuando existan dudas sobre ello, el juez está en la obligación de verificar ese hecho con el establecimiento penitenciario responsable de la respuesta y/o de la remisión del documento. En todo caso ante la falta de respuesta del centro de reclusión, es imperativo la aplicación del principio de veracidad contenido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

El derecho a la salud de la población privada de la libertad

29. El derecho a la salud en escenarios carcelarios, es como el derecho de petición, una garantía *ius fundamental* cuyo ejercicio no puede ser restringido por el Estado¹¹¹, a personas sindicadas o condenadas por autoridad judicial¹¹².

Así las cosas, en los centros penitenciarios los internos deben poder conservar y recuperar, según sea el caso, el mayor nivel de salud posible, o *“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 funcional de su ser”*¹¹³.

El **Auto 121 de 2018** precisó sobre el derecho a la salud, que conforme la jurisprudencia: (i) existe un vínculo entre el derecho a la salud y la resocialización, al ser condición necesaria para ella; (ii) *“la atención médica debe ser proporcionada regularmente”*; (iii) las condiciones de salubridad e higiene indignas son causas permanentes de enfermedades y complicaciones de salud de los internos; (iv) la provisión oportuna de medicamentos está directamente relacionado con el principio de dignidad humana y con la ausencia de tratos o penas crueles o inhumanos; y (v) la continuidad es un elemento definitorio de la salud, en tanto *“la interrupción de un tratamiento médico por razones presupuestales o administrativas vulnera los derechos fundamentales del paciente pues supedita su atención al cumplimiento de una serie de trámites*

¹¹¹ Sentencia T-662 de 2014, T-132 de 2016 y T-020 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹² Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹³ Sentencia T-184 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

burocráticos que obstaculizan su acceso al servicio”.

30. La Ley 65 de 1993, modificada por la 1709 de 2014, en su artículo 104 establece las condiciones de acceso a la salud de la PPL. Señala que tendrán acceso a todos los servicios, de modo que deben disfrutar de planes preventivos, de diagnóstico y de tratamiento, sin necesidad de decisión judicial que lo ordene. Al mismo tiempo, y para efectos de lo anterior, establece la necesidad de que en cada establecimiento penitenciario se encuentre una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.

En su artículo 105, la ley le atribuye al Ministerio de Salud y Protección Social, junto con la USPEC, la responsabilidad de diseñar un modelo de atención específico para personas privadas de la libertad.

31. El modelo fue diseñado en 2015, mediante el Decreto 2245 de 2015. En su primera versión apelaba a la *“prevalencia de este esquema sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud o a los regímenes exceptuados o especiales”*¹¹⁴. Con la expedición del Decreto 1142 de 2016, las EPS del régimen contributivo fueron incorporadas en el modelo de atención, en la medida en que conforme su artículo primero *“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”*. Así las cosas, la prevalencia y la responsabilidad del Estado sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, cede para fijar un deber de corresponsabilidad de la familia en relación con él.

La inclusión de las EPS en el modelo de atención en salud, como lo destacó el Ministerio de Salud y Protección Social, precisa un esquema de articulación y comunicación entre promotoras y autoridades penitenciarias, que se encuentra en desarrollo.

32. Tal y como lo destacó la Sala Quinta de Revisión en la **Sentencia T-762 de 2015**, el examen médico de ingreso es el punto de partida para el acceso a los servicios médicos a los que tiene derecho la PPL. Sin embargo, su importancia trasciende ámbito subjetivo de cada uno de las personas reclusas, y se consolida como la base de los sistemas de información en materia de salud, pues a través de él es posible consolidar cifras, hacer proyecciones, diseñar mecanismos preventivos y reportar resultados por parte las entidades concernidas en el estado de cosas inconstitucional en materia penitencia y carcelaria.

Solución al caso concreto

33. John Edison Zapata Chaves instauró la presente acción de tutela contra la Secretaría de Salud de Yopal (Casanare), por considerar que comprometió su

¹¹⁴ Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

derecho de petición al no contestar las solicitudes que le hizo el 15 de mayo y 10 de julio de 2017. En su escrito de tutela denuncia la falta de examen médico de ingreso, de atención clínica en el establecimiento penitenciario, de condiciones mínimas de salubridad en el penal, las limitaciones en el suministro de agua y las implicaciones que ello tiene en su estado de salud.

34. En primer lugar es preciso recordar que La Fiduprevisora S.A. alertó sobre la posible existencia de una conducta temeraria por parte del accionante. Sin embargo, de la comparación entre el fallo¹¹⁵ de tutela emitido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Yopal con ocasión de una solicitud de amparo anterior, formulada por el demandante contra el establecimiento penitenciario de Yopal, y este asunto, es posible concluir que no se presenta temeridad.

La temeridad, de conformidad con la **Sentencia SU-168 de 2017**¹¹⁶, se presenta *“cuando concurren los siguientes elementos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y (iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista^[117]”*.

En este caso puede apreciarse con fundamento en los fallos y el escrito de tutela aportados por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Yopal, correspondientes a otra solicitud de amparo promovida por el actor, que la tutela que esa sede judicial conoció y la que ahora se analiza, no son idénticas. La razón es que la pretensión del actor en aquella oportunidad, no es la misma que la que lo llevó a formular esta petición de protección constitucional. Ahora solicita la intervención de la Secretaría de Salud para la preservación de su derecho a la salud, mientras que en esa oportunidad requirió el traslado hacia la ciudad de Bogotá por razones de salud.

La petición de amparo anterior fue resuelta en forma favorable y se le ordenó al establecimiento penitenciario no trasladar al actor, sino asegurar la prestación de los servicios de salud en atención a los padecimientos que presentaba, que son los mismos que alega en esta oportunidad.

35. Todo ello lleva a la Sala a concluir que en este asunto no existe temeridad, de modo tal que proseguirá con el análisis del caso concreto, en relación con el derecho de petición y el derecho a la salud del accionante.

Derecho de petición

¹¹⁵ Cuaderno de Revisión. Folio 826 y ss.

¹¹⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁷ SU-168 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *“El último de los elementos mencionados se presenta cuando la actuación del actor resulta amañada, denota el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, deja al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción, o pretende a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de quien administra justicia”*

36. En relación con la protección al derecho de petición es preciso destacar que de conformidad con la información obrante en el expediente, el accionante hizo dos solicitudes, en relación con las cuales las secretarías de salud de Yopal y Casanare como el EPC Yopal comprometieron aquella garantía *ius fundamental*, como pasa a explicarse.

36.1. **La primera solicitud**, fue hecha el 15 de mayo de 2017 y estaba dirigida tanto a la Secretaría de Salud de Yopal, como a la de Casanare¹¹⁸. El accionante no aportó copia de ella, pero la misma fue entregada en el juzgado de instancia el 17 de octubre de 2017, para acreditar el cumplimiento de la sentencia que fue anulada por esta Corporación.

Conforme consta en los folios 63 y siguientes del cuaderno principal, la petición del 15 de mayo de 2017 fue radicada por el establecimiento penitenciario en la Gobernación del Casanare ese mismo día, con el radicado N°11574¹¹⁹. Luego, el 12 de octubre de 2017 fue radicada en la Alcaldía de Yopal con radicado N°41826¹²⁰, en cumplimiento de lo dispuesto por el juez de primera instancia del trámite constitucional anulado.

De ello puede inferirse que, en la actualidad, el centro de reclusión en el que se encuentra el actor garantizó su derecho de petición y resguardó la garantía que le asiste para **formular** solicitudes, al haber remitido su solicitud a las autoridades externas a las que estaba dirigida, a pesar de no haberlo en forma oportuna en relación con la Alcaldía de Yopal.

Sin embargo el juzgado de instancia, al momento de rehacer el trámite constitucional, en la orden segunda de la sentencia objeto de revisión, le ordenó al establecimiento penitenciario remitir a la Secretaría de Salud Departamental de Casanare esta comunicación, cuando ya lo había hecho en su debida oportunidad. Por ende, la Sala modificará esa orden en lo relativo a la petición del 15 de mayo de 2017, en tanto el centro carcelario asumió las cargas administrativas que le correspondían para que el actor ejerciera su derecho de petición.

No puede concluirse lo mismo de las entidades destinatarias de la solicitud, pues a pesar de que las autoridades penitenciarias radicaron la solicitud del accionante en la Gobernación de Casanare y en la Alcaldía de Yopal, la primera insiste en que no tiene legitimación por pasiva en este asunto y la segunda afirma que en sus dependencias no se presentó ninguna petición, por lo que no han resuelto la cuestión planteada por el señor Zapata. Ambas entidades se abstuvieron de darle a él una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente y, con ello, cercenaron la posibilidad que constitucionalmente tiene de conocer la decisión de la administración en relación con la situación que le había planteado, para definir las acciones a seguir.

¹¹⁸ Cuaderno 1. Folio 63.

¹¹⁹ Cuaderno 1. Folio 64.

¹²⁰ Cuaderno 1. Folio 63.

36.2. **La segunda solicitud**, de la cual el actor anexó una copia a su escrito de tutela¹²¹, fue dirigida a la “*Secretaría de Salud Departamental de Yopal Casanare (sic.)*”¹²² y radicada en el establecimiento penitenciario el 10 de julio de 2017. Sobre esta comunicación el establecimiento carcelario manifestó haber hecho un trámite de seguridad en la oficina de reseña para comprobar que el remitente fuera quien decía ser. Así, se limitó a informar sobre la ejecución de este procedimiento sin referir sus resultados y sin hacer ninguna manifestación sobre el redireccionamiento de dicha petición.

De tal suerte, el establecimiento penitenciario no acreditó haber redirigido la solicitud a las autoridades externas a las que estaba dirigida, y sometió el escrito a un escrutinio sobre su autenticidad que le llevó más de un año sin lograr resultados, por lo que su gestión lejos de asegurar el derecho de petición, en su fase de la formulación de la solicitud, se convirtió en una barrera para su concreción.

Esta situación fue advertida por el juez de instancia, que resolvió ordenar la remisión de esta última comunicación tanto a la Secretaría de Salud de Yopal, como a la Departamental del Casanare.

36.3. Visto lo anterior, la Sala concluye que el derecho de petición del accionante sí fue vulnerado tanto por el establecimiento penitenciario como por la Gobernación de Casanare y la Alcaldía de Yopal. En relación con la solicitud del 15 de mayo de 2017, ambas entidades territoriales se abstuvieron de darle respuesta a la solicitud del actor, mientras en relación con la del 10 de julio de 2017, las autoridades penitenciarias impidieron que el actor formulara su solicitud en forma efectiva.

Derecho a la salud del accionante

37. En relación con el compromiso del derecho a la salud del accionante, la Sala dividirá el análisis del caso concreto en dos partes. La primera se enfocará en la satisfacción de esta garantía constitucional, en relación con la prestación de los servicios de salud al accionante, incluida la práctica del examen médico de ingreso; la segunda, se ocupará de la vulneración al derecho a la salud, por el riesgo que suponen para el accionante las condiciones de salubridad y de suministro de agua potable al interior del penal.

38. En primer lugar cabe aclarar que se accedió a la historia clínica del accionante y en ella se observa que sus afirmaciones sobre la falta de examen médico de ingreso no corresponden a la verdad. Ello debido a que sí se le practicó tal procedimiento el 5 de abril de 2017¹²³. Según su resultado, el accionante sufrió una fractura de radio y cúbito izquierdo, y dos heridas de colostomía por una

¹²¹ Cuaderno 1. Folio 17. La copia de la petición es ilegible en su mayor parte.

¹²² Cuaderno 1. Folio 17.

¹²³ Cuaderno de Revisión. Folio 401.

cirugía practicada en un hospital de Argentina¹²⁴ que se identifican gráficamente¹²⁵.

Además, existen comprobantes de atención y valoración médica del 4, 15 y 27 de abril del mismo año en el Hospital de Yopal¹²⁶, entre otros, y constancias de entrega de medicamentos a su favor. Las atenciones médicas recibidas son continuas, en contravía de lo manifestado por el tutelante para el momento de interponer la acción de tutela. En tal sentido no puede concluirse la afectación al derecho a la salud del accionante por no habersele practicado examen médico de ingreso, ni por la falta de atención que aquel denuncia.

Sobre la idoneidad de los procedimientos, las aseveraciones efectuadas por el señor Zapata no son lo suficientemente específicas y claras como para abrir un debate constitucional al respecto. Tal y como fueron planteadas sus denuncias, tan solo puede deducirse su inconformidad general con los servicios médicos y, así las cosas, esta Corporación no puede hacer conclusiones sobre este aspecto puntual.

39. Ahora bien, el compromiso al derecho a la salud del accionante como consecuencia de las condiciones de insalubridad y del suministro limitado de agua potable en el ECP de Yopal, tendría que ser objeto de análisis de esta Sala si no fuera porque en el curso del trámite de esta acción constitucional, el accionante fue remitido a un centro penitenciario distinto a aquel.

De tal modo, las condiciones a las que estuvo expuesto y de las que derivaba un riesgo para su salud, su dignidad y su vida fueron modificadas a tal punto que un pronunciamiento sobre el particular sería inocuo, en tanto el escenario penitenciario cambió y las condiciones fácticas que sirvieron para la interposición de la acción de tutela fueron, en principio, suprimidas.

En relación con el panorama actual del caso concreto, se tiene en principio que actualmente la acción de tutela carece de objeto. Los motivos que llevaron a la interposición de la solicitud de amparo se han sustraído, no porque la amenaza se concretara hasta el punto en que el daño se materializara de forma irreparable por el juez de tutela (**daño consumado**¹²⁷), ni porque las circunstancias que le dieron lugar cesaran por la satisfacción de las pretensiones o la intervención de las autoridades públicas en pro del ejercicio de los derechos fundamentales comprometidos (**hecho superado**¹²⁸). En este asunto, aunque tales circunstancias puedan persistir en el establecimiento penitenciario de Yopal, por la evolución de los hechos, ya no tienen la vocación de afectar las garantías constitucionales del actor, como consecuencia de su traslado de centro de reclusión.

¹²⁴ Cuaderno de Revisión. Folio 401.

¹²⁵ Cuaderno de Revisión. Folio 401.

¹²⁶ Cuaderno de Revisión. Folio 401.

¹²⁷ Sentencia T-213 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁸ Sentencia T-213 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Al respecto, la Corte ha explicado que además de las figuras del daño consumado y del hecho superado, la carencia actual de objeto de una acción de tutela puede devenir de la sustracción de la materia de la cual debía ocuparse el juez. Aquella se presenta ante *“una situación sobreviniente que modificó los hechos, la cual genera que la orden que podría ser impartida por el juez de tutela, relativa a lo solicitado en la demanda de amparo, no surta ningún efecto; ya que, se puede inferir razonadamente que la accionante perdió todo el interés en la satisfacción de su pretensión.”*¹²⁹ En este caso puntual, se configura la denominada sustracción de materia en relación con los derechos a la vida, dignidad humana y salud, relacionados con las condiciones de salubridad y de suministro de agua potable en el centro carcelario de Yopal, pues el traslado del actor supone una variación extrema de los supuestos de hecho en los que se fundó su solicitud de amparo.

No obstante lo anterior, esta Corporación puede pronunciarse sobre el caso concreto aunque la acción carezca de objeto para el momento de su decisión, con el propósito de cumplir los cometidos de la revisión, que no se agotan en la satisfacción de los derechos del accionante, en su dimensión subjetiva y particular, pues a la Corte Constitucional, como órgano de cierre e intérprete autorizado de la Constitución, le corresponde también determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se reclama¹³⁰ y determinar si, con atención de las particularidades del caso, procede el amparo, ya no en la dimensión subjetiva de los derechos conculcados, sino en la objetiva¹³¹

Así las cosas la Sala llama la atención sobre las afirmaciones efectuadas por la USPEC en comunicación dirigida al juez de primera instancia, en la que puntualizó que el suministro de agua, en general y no solo en relación con el EPC Yopal, se encuentra sujeto a las disposiciones del INPEC, que limita el acceso de los internos al fluido hídrico ante la mala utilización que estos hacen de las griferías que tienen a su disposición.

Es preciso hacer mención en este punto de la **Sentencia C-220 de 2011**¹³², en la que se refirió el alcance subjetivo y objetivo del derecho al agua. Este último alude al carácter vinculante de esta garantía en relación con el poder público, que no puede desprenderse de las obligaciones que subyacen a él.

40. Antes de abordar este asunto en el caso concreto es importante recordar que la Corte ha reconocido distintas dimensiones del derecho al agua potable:

“como parte del derecho al medio ambiente sano, al considerar que es un recurso hídrico concebido como derecho colectivo susceptible de protección constitucional[;] (...) como un servicio público esencial a cargo del Estado, y (...) como un derecho fundamental de naturaleza subjetiva, sobre el cual, se cimientan otros derechos del mismo rango

¹²⁹ Sentencia T-419 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹³⁰ Sentencia T-170 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³¹ Sentencia T-576 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

constitucional (vgr., el derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas), cuando se trata en particular, del agua destinada al consumo humano”¹³³.

En esa medida únicamente se ha reconocido la existencia de un derecho fundamental al agua potable cuando es destinada para el consumo humano¹³⁴, con el fin de satisfacer las necesidades asociadas a la salud, a la vida y a la vida digna de las personas naturales¹³⁵. Dado lo anterior, este derecho es (i) *universal*, por cuanto todos los seres humanos precisan de él para subsistir; (ii) *inalterable*, porque no puede reducirse o modificarse más allá de los topes biológicos; y (iii) *objetivo*, al ser condición para la subsistencia de cada persona¹³⁶, pues “ningún ser vivo, puede existir o sobrevivir sin agua. Toda persona, individualmente, tiene derecho a acceder, por lo menos, a la calidad y cantidad de agua adecuada y suficiente para poder calmar la sed y asearse”¹³⁷.

41. Este derecho ha sido entendido por esta Corporación, de la mano de la Observación General N°15, como “[la prerrogativa] de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”¹³⁸.

De esta definición se han extraído tres facetas del derecho al agua: (i) la disponibilidad, (ii) la calidad y (iii) la accesibilidad. La primera de ellas implica que cada persona disponga de este fluido en “cantidades suficientes, esenciales y continuas del líquido vital”¹³⁹ que pueden aumentar conforme características particulares de la persona, por ejemplo en atención a su condición de salud, o del entorno, como lo sería la ubicación del centro penitenciario en una zona de clima cálido¹⁴⁰.

La segunda, la calidad, se refiere a que (a) el líquido disponible sea salubre, de modo que no contenga microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que pongan en riesgo la salud de quienes lo ingieren y (b) que tenga color, olor y sabor aceptable para su consumo.

¹³³ Sentencia T-103 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁴ Ver entre otras las sentencias T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón; T-578 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-539 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-523 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-092 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara; T-481 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz; SU-442 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara; T-1104 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-022 de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-616 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-740 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-028 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa; T-139 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-131 de 2016 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³⁵ Así lo ha sostenido esta Corporación en las sentencias T-413 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-381 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-888 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-546 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa; T-717 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa; T-532 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-179 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-028 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa; y T-103 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁶ Sentencia T-740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³⁷ Sentencia T-143 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹³⁸ Sentencia T-208 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Ídem.

La tercera, finalmente, alude a que se encuentre a disposición de todos, sin discriminación, mediante instalaciones que, física y económicamente, permitan su disfrute universal, sin desconocer tratos diferenciales para quienes lo ameriten.

42. En escenarios carcelarios, la **Sentencia T-762 de 2015** que reiteró el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, declarado en la **Sentencia T-388 de 2013**, destacó que el suministro de agua debía ser suficiente y constante. Para identificar cuándo el líquido es proporcionado de modo suficiente, fijó una cantidad mínima de litros (de 15 o 25 según sea el caso, y sin perjuicio de las cantidades adicionales que deban ser suministradas a la PPL con condiciones médicas particulares) que debe brindarse a cada interno.

La Sala especial de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria, destacó en el **Auto 121 de 2018** que la garantía al agua potable tiene unas particularidades derivadas de la especial sujeción que hay entre la PPL y el Estado, y del deber de este último de asegurar la dignidad humana al interior de cada uno de ellos. En esa decisión se encontró que la jurisprudencia de esta Corporación había definido varias reglas en relación con el suministro de agua potable.

Por un lado, las medidas que comprometen los niveles mínimos de agua por persona no pueden justificarse *“en el hecho de estar referida[s] a personas que han cometido delitos contra la sociedad”* ni en la falta de pago del servicio público de acueducto por parte del centro de reclusión¹⁴¹.

A cerca de las limitaciones del derecho al agua en el interior de los establecimientos penitenciarios, la provisión de esta debe ser ininterrumpida. La prestación de los servicios públicos de agua en los establecimientos carcelarios debe asegurar un flujo continuo de ella, pues de lo contrario se arriesga la salud pública e individual de la PPL.

Las reglas mencionadas en dicho auto sobre disponibilidad del agua potable en establecimientos penitenciarios se sustentan en un línea pacífica, conforme la cual el suministro de agua por cortos periodos de tiempo (de 8 a 30 minutos) durante el día, no asegura por sí misma el acceso al agua potable cuando los internos lo requieran. Esta conclusión fue extraída de las consideraciones expuestas por salas de revisión de esta Corporación y, en especial, de las sentencias **T-1134 de 2004**¹⁴², **T-322 de 2007**¹⁴³, **T-764 de 2012**¹⁴⁴ y **T-077 de 2013**¹⁴⁵, en las que se señaló puntualmente que el derecho al agua es de aquellas garantías que no pueden ser suspendidas ni restringidas en la vida en reclusión; en los asuntos abordados en los fallos referidos se encontró que los periodos de suministro fueron insuficientes

¹⁴¹ Al respecto ver la Sentencia T-639 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁴² M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁴³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁴⁵ M.P. Alexei Julio Estrada. En ella se ordenó al INPEC y a la dirección del establecimiento carcelario se proveer diariamente el fluido potable en una cantidad de 25 litros y de 5, para su almacenamiento por parte de los internos.

para asegurar la dignidad de la PPL, por lo que se ordenó el suministro constante y permanente de agua.

43. En la **Sentencia T-143 de 2017**¹⁴⁶, que definió la situación de los internos de uno de los Pabellones del EPC Yopal, se consideró que esa entidad vulneró los derechos de los accionantes en la medida en que consideró horarios de flujo de agua en las celdas, dos veces al día y en el exterior de tres veces, por veinte minutos, que si bien fueron concertados con los representantes de derechos humanos de los internos reclusos allí, no aseguraban que *“los internos pudieran acceder de manera suficiente al agua o, al menos al mínimo diario de agua.”*

La restricción del suministro de agua fue justificada por el accionada en el desperdicio de ese líquido por parte de los internos, en relación con lo cual la sentencia en cuestión precisó que *“la medida (...) no es ajustada si se contrasta con los efectos negativos que genera el hecho de no tener acceso a las cantidades básicas de ella: olores nauseabundos, exposición a enfermedades debido a los olores, a la falta de hidratación apropiada así como a problemas cutáneos. Si bien los reclusos deben ser conscientes de la escasez del líquido vital, deben hacerse precisamente campañas al interior del penal las que creen un sentido de buen uso del líquido y no hacer uso de mecanismos restrictivos de derechos fundamentales”*.

44. Recientemente la **Sentencia T-208 de 2018**¹⁴⁷, en la misma línea, al abordar la situación de los internos reclusos en el Pabellón Séptimo del Establecimiento de Mediana Seguridad de Acacías (Meta) que denunciaron el establecimiento de horarios para específicos de suministro de agua recordó los niveles mínimos de suministro establecidos por la jurisprudencia y destacó que ellos varían el relación con la condición de la PPL a cargo de los distintos establecimientos penitenciarios.

Adicionalmente precisó que la falta de suministro continuo del líquido implica para el establecimiento penitenciario obligaciones en torno al almacenamiento del agua por persona¹⁴⁸, y que solo así a pesar de disponer de un horario para el flujo del agua, podía asegurar la cantidad mínima de agua por interno y tal restricción no vulneraría los derechos fundamentales de la PPL.

45. Considerado lo anterior queda claro que la jurisprudencia constitucional ha rehusado admitir la racionalización del suministro de agua en horarios definidos,

¹⁴⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁴⁷ M.P. Diana Fajardo Rivera

¹⁴⁸ *“Las autoridades involucradas en el asunto no vulneran los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física y la dignidad humana de personas privadas de la libertad (Ferney Casallas Daza, Julio César Salum Sejin y Víctor Alfonso Galindo) cuando, en el marco de un estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario, (i) garantizan un abastecimiento diario de fluido que si bien no es continuo y permanente permite la satisfacción de requerimientos primarios de consumo, aseo e higiene personal en cantidades razonables (disponibilidad); (ii) se verifica que en la prestación del servicio se aseguran parámetros de potabilidad regulares que se alcanzan mediante controles periódicos a las características fisicoquímicas y microbiológicas del líquido proporcionado (calidad) y (iii) se constatan esfuerzos relevantes para contar con la presencia de instalaciones físicas y servicios de agua adecuados cuyo estado de sanidad contribuye a unas condiciones respetuosas de un mínimo esencial para quienes allí permanecen reclusos (accesibilidad física) sin que razones de orden presupuestal impidan lograr tal propósito (accesibilidad económica).”*

como un mecanismo para promover el buen comportamiento de los internos en relación con el suministro del agua potable, ante la existencia de mecanismos, por ejemplo pedagógicos, que pueden alcanzar el mismo fin con un menor compromiso de las garantías y principios constitucionales.

Así mismo, es claro que el establecimiento de horarios de suministro del líquido vital no es contrario a la Constitución, siempre que se cumpla con la provisión mínima de agua por persona y se disponga de mecanismos para su almacenamiento, a través de los cuales la PPL pueda tener un acceso continuo al agua durante el día. Dicho acceso debe responder a las necesidades diferenciales de la población que presenta una condición de salud que amerite una adición en la cantidad de litros de agua suministrados.

46. Al examinar el caso concreto la Sala encuentra que el accionante, en el escrito de tutela, se refirió a las restricciones en el suministro de agua que existían en el establecimiento penitenciario de Yopal.

Este último, si bien informó las gestiones adelantadas para asegurar el derecho al agua de la PPL recluida en él y, con ese propósito se refirió al control de la calidad del agua potable y a la limpieza de los contenedores con los que cuenta para su almacenamiento, no se refirió en forma específica a la faceta de disponibilidad a la que se refería el actor, ni aportó prueba alguna que contradiga lo manifestado por el accionante. En esa medida, guardó silencio sobre el reclamo del accionante sobre las limitaciones en el suministro de agua, por lo que en relación con él, la Sala aplicará la presunción de veracidad.

Dicha presunción, tal y como lo ha aclarado esta Corporación, es aplicable como consecuencia del silencio de las autoridades comprometidas o denunciadas por la parte accionante, en relación con los supuestos de la demanda¹⁴⁹, en *“desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las de autoridades estatales”*¹⁵⁰.

Considerado ello, en este caso en particular se ha de concluir que en el EPC Yopal existen restricciones de acceso al agua. Al respecto la USPEC, en el quinto punto de la comunicación que envió al juzgado de instancia titulado *“EN CUANTO AL SUMINISTRO PERMANENTE DE AGUA POTABLE Y SU RACIONALIZACIÓN”*, se expresó en el siguiente sentido:

“es importante informarle al H. Juez de tutela que, la disposición del recurso hídrico para la población privada de la libertad del establecimiento, se encuentra sujeto a los horarios de distribución que establezca y considere necesario la Dirección del establecimiento, por

¹⁴⁹ Sentencias T-644 de 2003 y T-707 de 2011

¹⁵⁰ Sentencias T-278 de 2018 y T-825 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.

cuanto es su (sic.) disponer del tiempo que se brinda agua a sus internos. // Lo anterior teniendo en consideración que el deterioro de los dispositivos hidro-sanitarios como grifos, regaderas, lavamanos y similares, es producto del mal uso por parte de los internos. Y es por ello que, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC en busca de disminuir el desperdicio de agua y, por ende el alto costo del servicio de acueducto, estableció la racionalización como un medio de ahorro para así disminuir el desperdicio de agua y aumentar la calidad de la misma”¹⁵¹.

Según lo precisó esta entidad pública, entonces uno de los mecanismos de corrección que ha adoptado el INPEC ante el mal uso de los dispositivos de acceso al agua con los que cuentan los diferentes establecimientos penitenciarios, por parte los internos, es la restricción del acceso al agua. Ha optado por reducir su suministro a algún lapso de tiempo durante el día, con el fin de proteger el patrimonio público. Sobre este asunto ni el INPEC ni el establecimiento penitenciario comprometido hicieron aclaración alguna que desvirtuara esta afirmación, por lo que se colige que corresponde a la realidad actual del manejo en el agua potable de las cárceles del país y no solo del EPC Yopal. Además, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que las manifestaciones en este sentido provienen de una entidad pública, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, por lo que sin otro elemento de juicio al respecto, ha de presumirse la veracidad de las mismas.

Así las cosas, es posible concluir que la dimensión objetiva el derecho al agua se encuentra comprometida, pues las autoridades penitenciarias que tienen el deber de poner a disposición el líquido, han optado por un esquema de restricción al suministro de la misma como un mecanismo correctivo ante las malas prácticas de la PPL, no solo en el centro de reclusión de Yopal sino en general en todos, sin hacer referencia a la garantía de la cantidad mínima de agua por persona y de los mecanismos para asegurar el almacenamiento y acceso continuo a ella, además con enfoque diferencial en relación con las personas cuya situación amerite un suministro adicional de ese líquido.

La garantía de este suministro mínimo queda en tela de juicio, adicionalmente, porque la medida restrictiva, según las afirmaciones de la USPEC, busca ser un estímulo negativo para corregir la conducta generalizada de la PPL. Si bien no se tiene información detallada sobre las limitaciones internas que institucionalmente se hayan adoptado para resguardar los derechos de las personas que se encuentran a cargo del INPEC, si es claro que al ser una sanción busca limitar los derechos de la PPL, sin tener presente que el derecho al agua no es un derecho de aquellos que puedan ser objeto de tal límite.

47. Por lo tanto, en atención a la dimensión objetiva del derecho al agua de las personas privadas de la libertad, ante las manifestaciones de la USPEC, conviene

¹⁵¹ Cuaderno 4. Folio 70

advertirle al INPEC, y a través de él a cada uno de los establecimientos penitenciarios del país, que en desarrollo de la administración de la vida penitenciaria, deben (i) abstenerse de fijar horarios de suministro de agua como una medida sancionatoria por el mal uso de los mecanismos físicos de acceso a ella; (ii) establecer horarios de provisión del recurso potable solo cuando tengan la capacidad de garantizar el suministro mínimo de agua por persona, y de tener plena certeza y demostrar la disposición permanente y diferenciada a dicho recurso a favor de las personas reclusas en cada uno de ellos.

Es preciso aclarar que la facultad de gobierno que tienen los directores sobre las dinámicas internas de los establecimientos penitenciarios, no son absolutas y encuentran límite constitucional en los derechos fundamentales, sobre todo en aquellos que no pueden ser suprimidos o limitados en el espacio penitenciario, y en los mínimos asegurables que han sido reconocidos en el marco del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario del país.

Conclusiones y órdenes a proferir

48. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta por John Edison Zapata Chaves contra la Secretaría de Salud de Yopal (Casanare). Para hacerlo estudió y resolvió cuatro problemas jurídicos.

49. De modo preliminar fueron abordadas las reglas de reparto y competencia en materia de tutela, para advertir que la posición del juez de instancia no se sustenta en los parámetros constitucionales sobre la materia. Sobre este punto la Sala le ordenará a esa sede judicial que, en lo sucesivo, se abstenga de eludir el reparto de acciones de tutela por factores de reparto como lo son los contenidos en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el 1983 de 2017.

50. Sobre el primer problema jurídico planteado, relativo al cumplimiento de los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela, se llegó a la conclusión de que se satisfacen todos aquellos presupuestos. En particular, se precisó que la demanda no estaba orientada a la protección de derechos colectivos, como lo dedujo el *a quo*, sino que busca la protección del derecho a la salud del interesado, a través de medidas estructurales.

51. En relación con la cuestión de si ¿un establecimiento penitenciario compromete el derecho de petición de las personas privadas de la libertad cuando deja de remitir una solicitud a la autoridad externa a la que está dirigida y cuando esta última deja de resolver la cuestión planteada por la persona privada de la libertad?, encontró a través de la jurisprudencia que, en ambos casos la respuesta es afirmativa.

En el caso concreto encontró que el actor presentó dos solicitudes ante el centro carcelario de Yopal. La primera de ellas, pese a que se encontraba dirigida a dos entidades, solo fue remitida oportunamente a una de ellas y tardíamente a la otra. Ninguna de las entidades a las que fue enviada, esto es ni la Secretaría de Salud

de Yopal, ni la de Casanare, a la fecha de presentarse la tutela resolvieron su solicitud, por lo que comprometieron su derecho de petición. En este caso son estas dos secretarías quienes comprometieron el derecho de petición del actor, mas no el establecimiento de reclusión como erróneamente lo consideró la instancia.

La segunda, fue presentada ante las autoridades penitenciarias el 10 de julio de 2017, pero este se abstuvo de remitir la comunicación a sus destinatarios externos. En este caso las autoridades a las que iba dirigida la comunicación no comprometieron el derecho de petición del actor como si lo hizo la cárcel de Yopal.

Por ende, la Sala confirmará la decisión de conceder el amparo al derecho de petición que adoptó el juez de instancia, pero variará las órdenes emitidas.

52. En relación con el derecho a la salud del actor, la Sala encontró que de la historia clínica de aquel es claro que (i) sí se llevó a cabo el examen médico de ingreso y (ii) sí ha tenido atención permanente para atender su condición de salud. Por lo tanto revocará las órdenes de instancia relativas a la garantía de un tratamiento integral de los padecimientos del accionante, dirigida a la USPEC.

Respecto del riesgo que sugieren la insalubridad y las condiciones de suministro de agua dentro del penal para la salud del accionante, consideró que el traslado del señor Zapata a un centro de reclusión en Bogotá, sustrae el objeto de la presente acción de tutela, pues transformó considerablemente las circunstancias de hecho en las que se apoyaba el escrito de tutela.

53. No obstante lo anterior, la Sala consideró pertinente pronunciarse sobre las afirmaciones de la USPEC en relación con las limitaciones generalizadas de acceso al agua, como medida de corrección del mal uso que la PPL le da a los grifos y sanitarios. Al respecto hizo énfasis en que las facultades de gobierno de la vida carcelaria que tienen los directores de las distintas prisiones en el país no puede sugerir la fijación de horarios de suministro que desconozcan las cantidades mínimas de agua diaria por persona. Así se lo advertirá al INPEC y, a través de él a los distintos establecimientos penitenciarios.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido el 30 de agosto de 2018 por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal, únicamente en relación con la

protección al derecho fundamental de petición de John Edison Zapata Chaves (contenida en un apartado de la orden primera de dicha sentencia) y **REVOCARLO** en todo lo demás, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta decisión.

Segundo. ORDENAR a la Secretaría de Salud de Yopal y a la Secretaría Departamental del Casanare que, de no haberlo hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, den contestación clara, completa, de fondo y congruente a la petición suscrita por John Edison Zapata Chaves que fue radicada en cada una de sus dependencias con los números N°41826 y N°11574, el 15 de mayo y el 12 de octubre de 2017, respectivamente.

Tercero. ORDENAR al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal que, si no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, remita la solicitud radicada por el accionante el 10 de julio de 2017 con destino tanto a la Secretaría de Salud Departamental de Casanare, como a la Secretaría de Salud de Yopal y haga llegar copia del radicado correspondiente al señor John Edison Zapata Chaves. Es preciso además **ADVERTIR** a esa misma entidad que en adelante, deberá efectuar la remisión de las peticiones dirigidas a autoridades y personas externas, con la debida oportunidad, sin dilaciones y omisiones como las que dieron origen a la presente orden.

Cuarto. DECLARAR la carencia de objeto por sustracción de materia en relación con los derechos a la vida, la dignidad humana y la salud de John Edison Zapata Chaves, conforme se explicó en la parte motiva de esta sentencia.

Quinto. ADVERTIR al Juzgado Segundo Penal Municipal de Yopal que, en lo sucesivo, debe abstenerse de declarar su incompetencia para conocer asuntos de tutela por factores de reparto, como lo son las normas contenidas en el Decreto 1983 de 2017.

Sexto. ADVERTIR al INPEC y, a través de él, a los diferentes centros de reclusión, que la prestación del servicio de agua debe hacerse en forma permanente y continua, de modo que la fijación de horarios de suministro (i) no puede emplearse como una medida correctiva para asegurar el buen uso del flujo hídrico y de los dispositivos de acceso a él, (ii) es constitucionalmente válida, siempre que se asegure la disposición continua del agua en las cantidades mínimas diarias del líquido que se han fijado por persona, y atendiendo las necesidades diferenciales de las personas privadas de la libertad. Todo ello de conformidad con las reglas fijadas en la presente sentencia.

Séptimo. Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General