

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**DEPARTAMENTO DE ARAUCA  
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

**Aprobado Mediante Acta de Sala No. 476**

**Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN**

Arauca, octubre diecinueve (19) del año dos mil veintidós (2022)

**RADICADO: 81-001-31-04-001-2022-00080-01**  
**RAD. INTERNO: 2022-00320**  
**ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**ACCIONANTE: CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO**  
**ACCIONADA: NUEVA EPS-S**  
**ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por la NUEVA EPS-S contra la sentencia de septiembre 9 de 2022, proferida por el Juez Primero Penal del Circuito de Arauca<sup>1</sup>, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales de la señora CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO y dictó otras disposiciones.

**ANTECEDENTES**

La señora CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO manifestó en su escrito de tutela<sup>2</sup>, que tiene 63 años de edad, se encuentra afiliada a la Nueva EPS-S en el régimen Subsidiado, padece "*Artrosis Severa de Rodilla Tricompartimental de Rodilla Izquierda*", el 24 de julio de la presente anualidad fue valorada por el especialista en Ortopedia y Traumatología quien le ordenó «*Consulta por Ortopedia y Traumatología, Consulta por primera vez con Anestesiología, Orden de Imagenología, Radiografía de Tórax (Pa O Ap y Lateral, De cúbito Lateral, Oblicuas o Lateral Con Bario), Electrocardiograma de Ritmo o de Superficie Sod, y Orden para el Procedimiento Reemplazo Protésico Total Primario Tricompartimental Simple de Rodilla*», y el

---

<sup>1</sup> Dr. Víctor Hugo Hidalgo Hidalgo

<sup>2</sup> Cdo electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fls. 1 a 5

3 de agosto de 2022 la EPS-S autorizó «*Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares*» en la Clínica Medical Duarte S.A.S ubicada en la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander, que fue asignada para el 9 de septiembre de 2022.

Expuso, que presentó solicitud escrita ante la EPS-S para el suministro de los servicios complementarios de viáticos para ella y su acompañante, toda vez que no cuenta con los recursos económicos para asumir dichos gastos y su problema de salud le dificulta el desplazamiento. Sin embargo, la EPS-S resolvió su petición de manera negativa argumentando que el municipio de Arauca no cuenta con UPC y que los servicios de transporte, hospedaje y alimentación no se encuentran dentro del Plan de Beneficios en Salud- PBS.

Finalmente, aseguró, que no tiene la capacidad económica para asumir los gastos de viáticos pues su patología le impide trabajar.

Con fundamento en lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida digna, para que como consecuencia de ello se ordene a la NUEVA EPS-S garantice de manera inmediata y sin dilaciones los gastos de transporte, hospedaje y alimentación para que ella y su acompañante puedan asistir a la Consulta programada en la ciudad de Cúcuta el 9 de septiembre de 2022, el tratamiento integral y todos los servicios médicos, medicamentos, exámenes, citas médicas y demás procedimientos que requiere por causa de sus patologías.

Como medida provisional pidió ordenar a la entidad accionada realice las gestiones pertinentes para garantizar los gastos de viáticos, que le permitan asistir a ella y a su acompañante a la «*Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares*» autorizada por la EPS-S en la ciudad de Cúcuta.

Anexó a su escrito copia de: (i) documento de identidad<sup>3</sup>; (ii) autorización<sup>4</sup> de servicios expedida por la Nueva EPS-S el 3 de agosto de 2022, para "*Junta Especializada para evaluación de Reemplazos Articulares*" en la Clínica Medical Duarte S.A.S. ubicada en la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander; (iii) Historia Clínica<sup>5</sup> de Ortopedia y Traumatología de la IPS Clínica Simalink, del 24 de julio del año en curso, donde se indica "*Paciente con Artrosis Severa de*

<sup>3</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4 Fl. 2

<sup>4</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4 Fl. 1

<sup>5</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4 Fls. 3 y 4

*Rodilla Tricompartimental Severamente limitada se da orden para reemplazo de rodilla izquierda. Requiere acompañante por severa limitación y restricción de viajes por carretera (...) Paciente femenina de 62 años de edad quien presenta cuadro clínico de 4 años de evolución de dolor de rodilla bilateral que se irradia a miembros inferiores tanto en reposo como al caminar”, ordenan varios exámenes de laboratorio y «Consulta por Ortopedia y Traumatología, Consulta por Anestesiología, Orden de Imagenología, Radiografía de Tórax (Pa O Ap Y Lateral, Decúbito Lateral, Oblicuas o Lateral Con Bario), Electrocardiograma de Ritmo o de Superficie Sod, y Orden para el Procedimiento Reemplazo Protésico Total Primario Tricompartimental Simple de Rodilla»; (iv) orden<sup>6</sup> de procedimientos quirúrgicos para "Reemplazo Protésico Total primario Tricompartimental Simple de Rodilla», y; (v) comunicación<sup>7</sup> de la EPS-S, mediante la cual niegan los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para la accionante y su acompañante.*

## **SINOPSIS PROCESAL**

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca el 29 de agosto de 2022<sup>8</sup>, Despacho que le imprimió trámite ese mismo día<sup>9</sup> y procedió a: admitir la acción contra la NUEVA EPS-S; vincular a la Unidad Administrativa de Salud de Arauca- UAESA y al Ministerio de Salud y Protección; decretar la medida provisional y en consecuencia ordenar a la EPS-S garantice los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación en favor de la señora SANTANA NAVARRO y su acompañante para trasladarse a la ciudad de Cúcuta; correr traslado a la accionada y vinculada para el ejercicio de sus derechos de contradicción y defensa, y; tener como pruebas las allegadas con la solicitud de amparo.

## **CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS<sup>10</sup>**

**1.** La Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca- UAESA<sup>11</sup> manifestó, que es competencia de la EPS autorizar y garantizar la atención integral en salud de la accionante, estén sus componentes dentro o fuera del PBS, por lo que no es sujeto pasivo llamado a cumplir sus pretensiones.

<sup>6</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4 Fl. 5

<sup>7</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4 Fls. 6 y 7

<sup>8</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 2 Fl. 1

<sup>9</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 5 Fls. 1 a 4

<sup>10</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 5 Fls. 2 a 26

<sup>11</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 8 Fls. 2 y 3.

2. La Nueva EPS<sup>12</sup> indicó, que CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO está afiliada en estado activo al régimen Subsidiado desde el 20 de agosto de 2019, y que la EPS ofrece los servicios de salud que se encuentran dentro de su red de prestadores y de acuerdo con lo ordenado en la Resolución No. 2292 de 2021 y demás normas concordantes, por tal motivo no procede la autorización de servicios, insumos, medicamentos y/o tecnologías no contempladas en el Plan de Beneficios de Salud-PBS.

Expuso, que el *suministro de transporte* para la paciente y su acompañante debe negarse toda vez que no corresponde al Sistema de Seguridad Social en Salud brindarlo y no se cumplen los presupuestos exigidos para ello por la Corte Constitucional, esto es: (i) que el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento; (ii) requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas, y; (iii) ni él ni su núcleo familiar cuenten con los recursos suficientes para financiar el traslado.

Solicitó, también, negar el *servicio de hospedaje y alimentación para el paciente y su acompañante* porque no hacen parte del PBS, ya que se trata de gastos fijos del ser humano que corresponde solventarlos a la paciente y/o a sus familiares con sus propios recursos, o que pueden ser amparados por la entidad territorial de salud cuando el usuario no cuente con la capacidad económica para cubrir el tratamiento.

Finalmente, pidió, negar la *atención integral* porque implicaría prejuzgamiento y asumir la mala fe de la NUEVA EPS sobre hechos que no han ocurrido, amén que incluye cualquier tratamiento, medicamento o demás prestaciones no prescritos por los médicos al momento de presentarse la tutela, y; vincular a la Secretaría de Salud Departamental de Arauca para que asuma la prestación de los servicios y tecnologías no financiados por la UPC-S.

De manera subsidiaria solicitó, ordenar a la ADRES reembolsar todas aquellas expensas en que incurra la EPS en cumplimiento del fallo y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

---

<sup>12</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 10 Fls. 1 a 24

## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>13</sup>

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, mediante providencia de septiembre 9 de 2022, resolvió tutelar los derechos fundamentales de CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO y, en consecuencia, dispuso:

**"SEGUNDO: ORDENAR a NUEVA EPS-S,** que de acuerdo al diagnóstico M179 gonartrosis no especificada que presenta **CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO** garantice la prestación de un tratamiento integral, entendiéndose por integral, la autorización de exámenes, procedimientos, intervenciones quirúrgicas, controles con especialistas, medicamentos, insumos, servicio de enfermería, remisiones a altos niveles de complejidad y otros rubros que los médicos formulen y que llegaren a solicitar las I.P.S., con el consiguiente suministro de los gastos de transporte (intermunicipal y urbano), alojamiento y alimentación para él y un acompañante, en caso de ser remitida a una ciudad diferente a su lugar de residencia. Esto, siempre atendiendo **las indicaciones de su médico tratante**, así mismo atendiéndolas en cuanto al medio de transporte y la exigencia o no de un acompañante. Previa radicación de los documentos necesarios requeridos por la EPS-S por parte del usuario, para tales fines.

**TERCERO: EXCLUIR** de la presente acción constitucional la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA, por considerar que no vulneraron derecho fundamental alguno de la accionante.

**CUARTO:** Este despacho en lo atinente al recobro, no hará ningún pronunciamiento, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** el presente fallo (...)” (sic)

Indicó el *a quo*, que la EPS-S tiene la obligación legal de autorizar y garantizar el acceso a los servicios de salud que sus pacientes necesiten y que le sean ordenados por los médicos adscritos a ella, y no basta con autorizarlos, sino que lo exigido por la normatividad y jurisprudencia es que debe eliminar todas las barreras que se presenten para su acceso.

Agregó, que cuando los servicios de salud se prestan en un lugar distinto a la residencia del paciente, el cubrimiento de los gastos complementarios como transporte, hospedaje y alimentación son una carga extra para los usuarios que puede convertirse en un obstáculo para acceder a la atención médica, amén que la actora alega que no cuenta con los recursos económicos para sufragarlos y no fue demostrado lo contrario por la EPS-S, por lo tanto, procedía la protección de sus derechos, atendiendo siempre las indicaciones del galeno en cuanto al medio de transporte y la exigencia o no de acompañante, previa radicación de los documentos necesarios requeridos por la EPS-S para tales fines.

<sup>13</sup> Cdo electrónico del Juzgado, Ítem 11 Fls. 2 a 4

Finalmente, manifestó, que el recobro es un trámite administrativo al que deben someterse las EPS y es ajeno a la competencia del juez de tutela.

## **IMPUGNACIÓN<sup>14</sup>**

La NUEVA EPS, a través de escrito de impugnación, solicitó revocar la totalidad del fallo toda vez que la *atención integral* implica que el Juez constitucional emita órdenes futuras y presuma la mala actuación de la entidad de salud, y; *el servicio de transporte, hospedaje y alimentación para la paciente y su acompañante* no son responsabilidad de la EPS pues no hacen parte de los servicios de salud.

De manera subsidiaria, pidió, adicionar la sentencia para que se ordene a la ADRES reembolsar todos aquellos gastos en que incurra la entidad de salud en cumplimiento del fallo y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

## **CONSIDERACIONES**

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación del fallo proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, fechado 9 de septiembre de 2022, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria la NUEVA EPS-S indicó oponerse a la decisión.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

### **1. Reiteración de la jurisprudencia constitucional**

Señalará esta Colegiatura, en primer lugar, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en forma reiterada ha sostenido, respecto a la salud y a la vida, que deben suprimirse las normas que pongan en peligro estos derechos fundamentales que el Estado está en deber de proteger

---

<sup>14</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 20 Fls. 1 a 20

a toda persona para preservar su vida en condiciones dignas. Así lo expresó el máximo Tribunal de la Justicia Constitucional en la sentencia T- 1056 de octubre 4 de 2001, e indicó en posteriores decisiones que la acción de tutela es procedente cuando está en riesgo o se ve afectada la salud del paciente<sup>15</sup> y, por ello, enfáticamente precisó en la sentencia T-056 de 2015, que: *"la garantía del derecho fundamental a la salud está funcionalmente dirigida a mantener la integridad personal y una vida en condiciones dignas y justas. De allí que la jurisprudencia constitucional ha indicado que existen circunstancias que necesariamente ameritan el suministro de insumos, medicamentos e intervenciones, que a pesar de no estar contemplados en el Plan de Beneficios necesitan ser prestados por las EPS, pues de lo contrario, se vulneraría el derecho fundamental a la salud"*, de ahí que en la última decisión que viene de citarse el alto Tribunal resaltó la necesidad de hacer efectivo el derecho a la igualdad consagrado en el art. 13 constitucional, en cuanto, *"Ese principio constitucional presupone un mandato de especial protección en favor de "aquellas personas que por su condición económica o física se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta"*, y a continuación anotó:

*"En dicho contexto, la norma superior señaló algunos sujetos que por su condición de vulnerabilidad merecen la especial protección del Estado, como los niños (Art. 44), las madres cabeza de familia (Art. 43), los adultos mayores (Art. 46) los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (Art. 47), **y las personas que padezcan enfermedades catastróficas, y a quienes es un imperativo prestarles la atención especializada e integral que requieran, independientemente de que el conjunto de prestaciones pretendidas se encuentren por fuera del Plan Obligatorio de Salud -POS-<sup>16</sup>**"*. (Resalta la Sala)

Se refirió, entonces, la Corte al imperativo de la atención en salud de los sujetos de especial protección constitucional, como también lo ha hecho con respecto a la integralidad en el tratamiento médico, el que está asociado con la atención y el tratamiento completo a que tienen derecho los usuarios del sistema de seguridad social en salud, según lo prescrito por el médico tratante, por lo que específicamente expresó en la sentencia T-195 de marzo 23 de 2010, que dicha atención *"debe contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, **así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente<sup>17</sup> o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal***

<sup>15</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-144 de 2008.

<sup>16</sup> Sentencia T-531 de 2009, T-322 de 2012

<sup>17</sup> En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras, en la sentencia T-136 de 2004.

***dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud***<sup>18</sup> (Resalta la Sala).

Así, destacó la Corte en la sentencia T-056 de 2015 el deber de atender los principios de integralidad y continuidad del servicio a la salud, precisando que: ***"El principio de integralidad en salud se concreta en que el paciente reciba todos los servicios médicos (POS y no POS)<sup>19</sup> que requiere para atender su enfermedad, de manera oportuna, eficiente y de alta calidad. Ello por cuanto el contenido del derecho a la salud no está limitado o restringido a las prestaciones incluidas en los planes obligatorios"***. De ahí que la Corte Constitucional ha recabado, que la materialización del principio de integralidad obliga a las entidades del sistema de salud a prestar a los pacientes toda la atención necesaria, sin necesidad de acudir para cada evento a acciones legales.

Recientemente la Corte Constitucional en las Sentencias T-171 de 2018 y T-010 de 2019 precisó, que el principio de integralidad opera en el sistema de salud no solo para garantizar la prestación de los servicios y tecnologías necesarios para que la persona pueda superar las afectaciones que perturban sus condiciones físicas y mentales, sino también para que pueda sobrellevar la enfermedad manteniendo su integridad y dignidad personal, así como para garantizar el acceso efectivo.

Conviene, igualmente, reiterar que la Corte ha establecido que el transporte puede constituir una barrera de acceso a los servicios de salud, incluso en eventos en los que el paciente no se encuentra en una zona especial por dispersión geográfica. Es decir, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que, en los casos en que el transporte constituya una barrera o una limitante para el acceso al servicio médico, es un deber de las E.P.S. asumir los gastos de traslado de la persona, particularmente, cuando deba acudir a una zona geográfica distinta de aquella en la que reside<sup>20</sup>.

De lo anterior se desprende que, si bien por regla general y en aplicación del principio de solidaridad el paciente y su núcleo familiar están llamados a asumir los costos para acceder a

---

<sup>18</sup> Sentencia T-1059 de 2006. Ver también: Sentencias T-062 de 2006, T-730 de 2007, T-536 de 2007, T-421 de 2007, entre otras.

<sup>19</sup> Cabe reiterar que, como lo señaló la Corte en la sentencia T-091 de 2011, el *"principio de integralidad en la prestación del servicio de salud en los adultos mayores, implica la obligación de brindar la atención completa en salud, con independencia que el conjunto de prestaciones requeridas estén excluidas de los planes obligatorios"*.

<sup>20</sup> Sentencias T-228 de 2020 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-259 de 2019, MP Antonio José Lizarazo Ocampo; T-069 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

los servicios médicos, existen circunstancias en las que, ante la ausencia de dichos medios, se debe proveer lo necesario para que los derechos a la vida, salud e integridad no se vean afectados en razón a las barreras económicas. Por ello, cuando el accionante afirme no contar con los recursos para sufragar los gastos de transporte, hospedaje y alimentación (*negación indefinida*) debe invertirse la carga de la prueba, correspondiendo a la entidad accionada demostrar lo contrario<sup>21</sup>, pues el sistema está en la obligación de remover las barreras y obstáculos que impidan a los pacientes acceder al tratamiento médico requerido.

## 2. El caso sometido a estudio.

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO interpuso acción de tutela contra la NUEVA EPS-S en procura que le garantice los gastos complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para que ella y su acompañante puedan asistir a la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander, donde le fue autorizado por la EPS-S «*Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares*», así como el tratamiento integral de sus patologías para mejorar su calidad de vida.

En virtud de los hechos precedentemente señalados y teniendo en cuenta la documental obrante en la actuación y la jurisprudencia previamente citada, se tiene, que: (i) CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO tiene 63 años de edad<sup>22</sup>; (ii) está afiliada a la NUEVA EPS-S en el régimen Subsidiado; (iii) fue diagnosticada con «*Artrosis Severa de Rodilla Tricompartimental de Rodilla Izquierda*»; (iv) el 3 de agosto de 2022 la EPS-S le autorizó «*Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares*» en la Clínica Medical Duarte S.A.S ubicada en la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander, fijada para el 9 de septiembre de 2022; (v) presentó solicitud escrita ante la EPS-S para el suministro de los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para ella y su acompañante, pero fueron negados por la entidad, y; (vi) el 29 de agosto de 2022 formuló acción de tutela alegando no contar con los recursos económicos para trasladarse a la ciudad de Cúcuta.

Asumido el conocimiento de la acción interpuesta, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca el 29 de agosto de la presente anualidad decretó la medida provisional y, en consecuencia, ordenó a la EPS-S accionada garantizar los servicios complementarios de

---

<sup>21</sup> Sentencia T-405 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo; Sentencia T-073 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencia T-683 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>22</sup> Ítem 3 Fl. 7 cdno electrónico del Juzgado. Fecha de Nacimiento 02-Ago-1959

transporte, hospedaje y alimentación para la señora SANTANA NAVARRO y su acompañante, en procura que puedan trasladarse a la ciudad de Cúcuta.

En sentencia de septiembre 9 del año que transcurre el Juez tuteló los derechos fundamentales de CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO, y ordenó a la NUEVA EPS-S garantizarle la atención médica integral, ininterrumpida, eficaz y prioritaria de las patologías objeto de la presente acción, incluyendo los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para la paciente y su acompañante cuando deba ser remitida a otra ciudad por los diagnósticos ya referidos, así como atender las indicaciones del médico tratante en cuanto al medio de transporte y la exigencia o no de un acompañante.

La anterior decisión generó la inconformidad de la EPS, quien la impugnó solicitando revocar la totalidad el fallo toda vez que el servicio de *transporte, hospedaje y alimentación para el paciente y su acompañante* se encuentran fuera del PBS y no es su obligación suministrarlo; la *atención integral* no procede en este caso porque implica prejuzgamiento y asumir la mala fe de la entidad de salud, y; en subsidio, ordenar a la ADRES reembolsar todos aquellos gastos en que incurra la entidad de salud en cumplimiento de la orden judicial y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

Corolario de lo anterior, el Despacho ponente intentó comunicarse en reiteradas ocasiones al abonado telefónico 322-9049827 y 315-2595903, de manera infructuosa.

## **2.1 El suministro de transporte, hospedaje y alimentación para el paciente y su acompañante.**

Debemos atenernos a lo postulado por la Corte en la sentencia T-002 de 2016 en el sentido que: "(...) *si bien el transporte no podía ser considerado como una prestación de salud, existían ciertos casos en los que, debido a las difíciles y particulares circunstancias económicas a las que se veían expuestas algunas personas, el acceso efectivo a determinado servicio o tratamiento en salud dependía necesariamente del costo del traslado*". Es decir, se trata de una prestación de la cual depende, en algunos casos como éste, el goce efectivo del derecho fundamental de la salud del paciente.

Además, en el Título V de la Resolución 2481 del 24 de diciembre de 2020<sup>23</sup> se reguló lo relativo al *"transporte o traslado de pacientes"*, estableciéndose en los arts. 121 y 122 las circunstancias en las que se debe prestar tal servicio por estar incluido en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), con cargo a la UPC. Conforme a ello, ha dicho la jurisprudencia que, en términos generales, *"el servicio de transporte para el caso de pacientes ambulatorios se encuentra incluido en el PBS y debe ser autorizado por la EPS cuando sea necesario que el paciente se traslade a un municipio distinto al de su residencia (transporte intermunicipal), para acceder a una atención que también se encuentre incluida en el PBS"*.<sup>24</sup>

A tono con lo anterior, en principio el paciente únicamente está llamado a sufragar el servicio de transporte cuando no se encuentre en los eventos señalados en la Resolución 2481 de 2020. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha precisado, que cuando tal servicio se requiera y no se cumplan dichas hipótesis los costos de desplazamiento no pueden erigirse en una barrera que impida el acceso a la atención de salud que determine el médico tratante. Por consiguiente, *"es obligación de todas las E.P.S. suministrar el costo del servicio de transporte, cuando ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS"*<sup>25</sup>

En consideración a lo anterior se han establecido las siguientes subreglas que implican la obligación de acceder a las solicitudes de transporte intermunicipal, aunque no se cumplan los requisitos previstos en la Resolución 2481 de 2020: *"(i) El servicio fue autorizado directamente por la EPS, remitiendo a un prestador de un municipio distinto de la residencia del paciente; (ii) Ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado, y; (iii) De no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario"*.

En cuanto a la *alimentación y alojamiento*, la Corte Constitucional reconoce que, en principio, no constituyen servicios médicos, de ahí que, por regla general, cuando un usuario es remitido a un lugar distinto de su residencia para recibir atención médica los gastos de estadía tienen que ser asumidos por él o su familia. No obstante, teniendo en consideración que no resulta posible imponer barreras insuperables para recibir los servicios de salud, excepcionalmente dicha Corporación ha ordenado su financiamiento.

<sup>23</sup> Que derogó la Resolución No. 3512 del 26 de diciembre de 2019

<sup>24</sup> Sentencia T-491 de 2018.

<sup>25</sup> T-259 de 2019, MP Antonio José Lizarazo Ocampo

Para ello se han retomado por analogía las subreglas construidas en relación con el servicio de transporte, esto es: (i) se debe constatar que ni los pacientes ni su familia cercana cuentan con la capacidad económica suficiente para asumir los costos; (ii) se tiene que evidenciar que negar la solicitud de financiamiento implica un peligro para la vida, la integridad física o el estado de salud del paciente, y; (iii) puntualmente, al comprobar que la atención médica en el lugar de remisión exige "más de un día de duración se cubrirán los gastos de alojamiento"<sup>26</sup>.

De otra parte, frente al *transporte, alimentación y alojamiento para un acompañante*, toda vez que en algunas ocasiones el paciente necesita el apoyo de alguna persona para recibir el tratamiento médico, la Corte Constitucional ha determinado que las EPS deben asumir los gastos de traslado de un acompañante cuando se constate: (i) que el usuario es "totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento"; (ii) requiere de atención "permanente" para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas, y; (iii) ni él ni su núcleo familiar tienen la capacidad económica para asumir los costos y financiar su traslado<sup>27</sup>.

Asimismo, la alta Corporación en sentencia T-002 de 2016 se refirió a la capacidad económica de la persona que es objeto de traslado de una IPS a otra dentro del territorio nacional, señalando que:

*"En línea con los anteriores precedentes normativos, este Tribunal Constitucional ha sido enfático en sostener que resulta desproporcionado imponer cargas económicas de traslado a personas que no pueden acceder a un determinado servicio relacionado con la salud, por carecer de los recursos económicos. En efecto, "nace para el Estado la obligación de suministrarlos, sea directamente, o a través de la entidad prestadora del servicio de salud (...) para los efectos de la obligación que se produce en cabeza del Estado, es indiferente que el afectado se encuentre en el régimen contributivo o subsidiado."<sup>28</sup>*

*A partir de ello, esta Corporación definió que cuando un paciente es remitido a una entidad de salud en un municipio distinto al de su residencia, es deber de la EPS sufragar los gastos de transporte que sean necesarios sin importar si dicha prestación fue ordenada por su médico tratante, **en el entendido que ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos para costear el gasto de traslado.***

(.....)

*De conformidad con lo expuesto, se advierte que el transporte es un servicio cubierto por el POS que, pese a no contar con una naturaleza médica, constituye un medio para garantizar el acceso al tratamiento que requiera la persona.*

<sup>26</sup> Sentencias T-487 de 2014, T-405 de 2017 y T-309 de 2018.

<sup>27</sup> Sentencias T-154 de 2014; T-674 de 2016; T-062 de 2017; T-032, T-163, T-196 de 2018 y T-446 de 2018, entre otras.

<sup>28</sup> Sentencia T-900 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

*En síntesis, el juez de tutela debe evaluar, en cada situación en concreto, la pertinencia, necesidad y urgencia del suministro de los gastos de traslado, así como las condiciones económicas del actor y su núcleo familiar y, en caso de ser procedente, recobrar a la entidad estatal los valores correspondientes.” (Resalta este Tribunal)*

Conviene recordar, que frente a la prueba de falta de capacidad económica del usuario o de su familia para asumir los servicios médicos, se *"ha acogido el principio general establecido en nuestra legislación procesal civil, referido a que incumbe al actor probar el supuesto de hecho que permite la consecuencia jurídica de la norma aplicable al caso, excepto los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas, las cuales no requieren prueba. En este sentido, la Corte Constitucional ha entendido que el **no contar con la capacidad económica es una negación indefinida que no requiere ser probada y que invierte la carga de la prueba en el demandado, quien deberá demostrar lo contrario**".<sup>29</sup> (Destaca la sala)*

Bajo este panorama, se tiene, que: (i) en la historia expedida por el especialista en Ortopedia y Traumatología el 24 de julio de la presente anualidad se indica *"Paciente con Artrosis Severa de Rodilla Tricompartimental Severamente limitada se da orden para reemplazo de rodilla izquierda. Requiere acompañante por severa limitación y restricción de viajes por carretera;* (ii) la NUEVA EPS-S autorizó *«Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares»* en la Clínica Medical Duarte S.A.S ubicada en la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander para el 9 de septiembre de 2022; (iii) la señora SANTANA NAVARRO pidió de manera escrita los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para poder desplazarse a Cúcuta alegando la falta de recursos económicos, pero le fueron negados por la EPS-S con el argumento que no hacen parte del PBS; (iv) la actora constitucional se encuentra afiliada al régimen subsidiado y manifestó la imposibilidad en que se encuentra de asumir los gastos de viáticos para ella y su acompañante, y; (iii) no existe prueba siquiera sumaria que la entidad de salud haya garantizado los servicios requeridos por la accionante.

Así las cosas, se confirmará el cubrimiento de transporte para el paciente y su acompañante, y de ser imprescindible su permanencia más de un día en el lugar donde los procedimientos médicos serán realizados, la entidad prestadora de salud debe cubrirles los emolumentos que demande su alojamiento y alimentación, de conformidad con las reglas jurisprudenciales reiteradas en la presente providencia.

---

<sup>29</sup> Sentencia T-678 de 2014

## 2.2. El tratamiento integral.

Siendo que a través de la presente tutela se pretende que la NUEVA EPS responda por el tratamiento integral requerido por CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO, para la atención de sus patologías de «*Artrosis Severa de Rodilla Tricompartimental de Rodilla Izquierda*»; que el fallo de primera instancia ordenó a la EPS garantizar de manera oportuna, eficiente e ininterrumpida, y; que también dispuso que la NUEVA EPS deberá proporcionar los demás procedimientos, consultas especializadas y/o medicamentos PBS o NO PBS que requiera para la recuperación de su salud con ocasión al diagnóstico objeto de la presente acción, ha de considerarse en primer lugar lo dicho por la Corte Constitucional en las sentencias T-171 de 2018, T-010 de 2019 y T-228 de 2020 sobre el principio de integralidad.

Al respecto el alto Tribunal señaló, que la atención integral opera en el sistema de salud no sólo para garantizar la prestación de los servicios y tecnologías necesarios para que la persona pueda superar las afectaciones que perturban sus condiciones físicas y mentales, sino también para permitirle sobrellevar la enfermedad manteniendo su integridad y dignidad personal, así como para garantizarle el acceso efectivo a la seguridad social en salud, que conforme la sentencia T-081 de 2019 depende de varios factores, tales como: (i) que existan las prescripciones emitidas por el médico, el diagnóstico del paciente y los servicios requeridos para su atención; (ii) que la EPS haya actuado con negligencia, procedido en forma dilatoria y fuera de un término razonable, y; (iii) que con ello la EPS lo hubiera puesto en riesgo al prolongar "*su sufrimiento físico o emocional, y genera[r] (...) complicaciones, daños permanentes e incluso su muerte*".

En este caso, considera la Sala, que es incuestionable que la Nueva EPS-S se ha negado a gestionar los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para que la señora SANTANA NAVARRO y su acompañante asistieran a la «*Junta Especializada para evaluación de reemplazos articulares*», autorizada por la EPS-S en la Clínica Medical Duarte S.A.S ubicada en la ciudad de Cúcuta - Norte de Santander para el 9 de septiembre de 2022.

En este orden de ideas, encuentra esta Corporación, que es evidente que la EPS accionada ha sido negligente en autorizar y garantizar los servicios médicos y complementarios a la señora CARMEN GEORGINA SANTANA NAVARRO, máxime cuando, atendido su diagnóstico y pronóstico, deberá continuar con los controles, terapias y exámenes para sobrellevar su

enfermedad y mantener una salud que le permita vivir en condiciones dignas. Por lo tanto, resulta acertada la orden de atención integral impartida por el juez de primera instancia.

### **2.3. El recobro de los servicios y procedimientos fuera del PBS.**

Es preciso aclarar, que antes de la expedición de la resolución No. 205 de 2020 se pagaban por demanda con cargo a recursos de impuestos generales y contribuciones administradas por la ADRES; sin embargo, desde el 17 de febrero de 2020, con la emisión de dicha normativa que reglamentó el canon 240 de la ley 1955 de 2019, se adoptó la metodología de calcular y girar previamente el presupuesto máximo que tendrá cada EPS para subvencionar los servicios no financiados con recursos de la UPC y no excluidos<sup>30</sup>.

Es decir, que a partir de su vigencia, esto es del 1º de marzo 2020, las EPS sin importar su régimen (*subsidiado o contributivo*) cuentan con los recursos para financiar todos los servicios autorizados que no se encuentren excluidos de la financiación del Sistema General de Salud Social en Salud (SGSSS), modificando dicha facultad de recobro, pues esta solo se permite para: (i) medicamentos clasificados por el Invima como vitales no disponibles; (ii) para aquellos adquiridos a través de compras centralizadas, y; (iii) los que requiera la persona diagnosticada por primera vez con una enfermedad huérfana en el año 2020.

Entonces, para el caso que ocupa la atención de la Sala, con la aprobación del denominado "*presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC*", regulado en las Resoluciones 205 y 206 de 2020 y 043 de enero 21 de 2021, dichos servicios deben ser suministrados *exclusivamente* por la EPS sin que para ello deba autorizarse el recobro, como equivocadamente lo solicita la NUEVA EPS, pues precisamente dichas normas acaban con esa facultad, cambiando así la forma como se venían pagando los servicios de salud (*medicamentos, procedimientos, etc.*) NO PBS.

### **3. Conclusión**

Este Tribunal confirmará la sentencia proferida el 9 de septiembre de 2022 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, de conformidad con las razones expuestas *ut supra*.

---

<sup>30</sup> En el acápite de supuestos jurídicos, se insertó una nota al pie para indicar cuales son los servicios excluidos del SGSSS.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 9 de septiembre de 2022 por el Juez Primero Penal del Circuito de Arauca, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** ENVÍESE el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada ponente



**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada



**LAURA JULIANA TAFURT RICO**  
Magistrada