

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

**Aprobado Mediante Acta de Sala No. 059**

**Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN**

Arauca, febrero seis (6) del año dos mil veintitrés (2023)

**RADICADO: 81-001-31-07-001-2022-00142-01**  
**RAD. INTERNO: 2022-00463**  
**ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**ACCIONANTE: SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO**  
**ACCIONADA: NUEVA EPS-S Y OTROS**  
**ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por la NUEVA EPS-S contra la sentencia de diciembre 5 de 2022, proferida por el Juez Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca<sup>1</sup>, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales de la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO y dictó otras disposiciones.

**ANTECEDENTES**

La señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO manifestó en su escrito de tutela<sup>2</sup>, que tiene 47 años de edad, reside en el municipio de Arauca, se encuentra afiliada a la NUEVA EPS-S en el régimen subsidiado, diagnosticada con «*Carcinoma In situ del Exocervix y Otros Estados Postquirúrgicos especificados*», y; el 1º de noviembre de 2022 el Gineco-Obstreta le ordenó "*Consulta de Primera vez por Especialista en Oncología*", autorizada en el Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. ubicado en la ciudad de Bogotá y programada para el 14 de diciembre de 2022, sin la autorización de los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para ella y su acompañante.

---

<sup>1</sup> Dr. Alfonso Verdugo Ballesteros

<sup>2</sup> Cdo electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fls. 1 a 7

Expuso, además, que elevó petición escrita ante la EPS-S para el suministro de los servicios complementarios de transporte, alimentación y hospedaje para asistir a la ciudad de Bogotá, toda vez que no cuenta con los recursos económicos para asumir dichos gastos. Sin embargo, la EPS-S resolvió su petición el 15 de noviembre de 2022 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.

Con fundamento en lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la salud, vida, seguridad social, dignidad humana e integridad personal para que como consecuencia de ello se ordene a la NUEVA EPS-S garantice de manera inmediata y sin dilaciones los gastos complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para ella y su acompañante, así como el tratamiento integral que comprende todos los servicios médicos, autorizaciones, medicamentos, exámenes, citas médicas, y; los demás procedimientos quirúrgicos y no quirúrgicos que se encuentren dentro o fuera del PBS, que requiere por causa de su patología.

Anexó a su escrito copia de: (i) documento de identificación<sup>3</sup>; (ii) autorización<sup>4</sup> de servicios expedida por la NUEVA EPS-S el 9 de noviembre de 2022 para "*Consulta de primera vez por Especialista en Oncología*" en el Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. ubicado en la ciudad de Bogotá; (iii) Orden médica<sup>5</sup> para la Consulta especializada de fecha 1º de noviembre de 2022; (iv) Historia Clínica<sup>6</sup> de la misma fecha donde se indica "*Paciente de 47 años a quien hace 2 meses le realizaron HAT Radical + vaciamiento ganglionar por cáncer de Cervix operada en Venezuela presenta patología del 29/08/2022 Biopsia del 2022-22 reporta carcinoma de cuello uterino de células pequeñas indiferenciado ulcerado superficialmente con invasión vascular linfática y necrosis tumoral focal, extensivo a borde de resección Q.X Cervical. Bordes de resección mango vaginal, con neoplasia y metastasico A 1/1" ganglio linfático*" (Sic); (v) mensaje<sup>7</sup> del Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. donde asignan cita de consulta para el 14 de diciembre de 2022 a las 7:30 am, y; (vi) comunicación<sup>8</sup> emanada de la EPS-S el 2 de noviembre de 2022, a través de la cual informa su negativa a suministrar a la señora CÁRDENAS SALCEDO los gastos complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para ella y su acompañante.

---

<sup>3</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fl. 16

<sup>4</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fl. 8

<sup>5</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fl. 9

<sup>6</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fls. 10 a 12

<sup>7</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fl. 13

<sup>8</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3 Fls. 14 y 15

## **SINOPSIS PROCESAL**

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca el 21 de noviembre de 2022<sup>9</sup>, Despacho que le imprimió trámite al siguiente día<sup>10</sup> y procedió a: admitir la acción contra la NUEVA EPS-S y la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca – UAESA; correr traslado a las accionadas para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa, y; tener como pruebas las allegadas con la solicitud de amparo.

## **CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA**

**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 las pretensiones de la actora.

**2.** La Nueva EPS<sup>12</sup> señaló, que la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO está afiliada en estado activo al régimen subsidiado, 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.

---

<sup>9</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 2

<sup>10</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 4

<sup>11</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 6

<sup>12</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 7

Solicitó, también, negar el *servicio de hospedaje y alimentación para la paciente y su acompañante* porque no hacen parte del PBS, ya que se trata de gastos fijos del ser humano que corresponde solventarlos al 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 que no han sido prescritos por los médicos tratantes al momento de presentarse la tutela. De manera subsidiaria solicitó, ordenar a la ADRES reembolsar todas aquellas expensas en que incurra la EPS en cumplimiento del fallo y que sobrepase el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

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

El Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca, mediante providencia de diciembre 5 de 2022, concedió la protección de los derechos fundamentales de la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO, y en consecuencia ordenó a la EPS-S:

**"SEGUNDO. – ORDENAR a la NUEVA EPS que, dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS siguientes a la notificación de esta providencia, SUMINISTRE a la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO y a un acompañante (si así lo determina el médico tratante), los gastos de transporte intermunicipal (por el medio que determine el médico tratante), albergue y alimentación, para que acuda a la valoración especializada de ONCOLOGÍA III Nivel, programada para llevarse a cabo el 14 de diciembre de 2022 en la IPS CLÍNICA SAN DIEGO CIOSAD SAS de la ciudad de Bogotá D.C.**

**TERCERO. – ORDENAR a la NUEVA EPS que, en adelante y, en virtud del principio de integralidad, suministre a la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO y a un acompañante (si así lo determina el médico tratante), los gastos de transporte (intermunicipal, por el medio que determine el médico tratante), alojamiento y alimentación, en caso de ser remitida como en esta oportunidad, a una ciudad diferente a su lugar de residencia, tal y como se ordenó en la parte motiva de la decisión, siempre que el servicio médico requerido sea en virtud de los diagnósticos de (D061) CARCINOMA IN SITU DEL EXOCERVIX y (Z988) OTROS ESTADOS POSTQUIRURGICOS ESPECIFICADOS.**

**CUARTO. – ORDENAR a la NUEVA EPS, continúe brindando a la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO una atención integral en salud, de manera ininterrumpida, completa, oportuna y con calidad, que comprenda todos los componentes que el médico tratante dictamine necesarios ya sea para el pleno restablecimiento de su salud o para mejorar su calidad de vida, en virtud del diagnóstico anterior.. (...)" (sic)**

<sup>13</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 9

Indicó el *a quo*, que la EPS-S se niega a garantizar los gastos complementarios de transporte, alojamiento y alimentación para que la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO y su acompañante puedan asistir a la Consulta Especializada de Oncología, pese a que la parte actora manifestó que no cuenta con los recursos económicos para asumir dichos costos, pertenece al régimen subsidiado y el servicio médico fue autorizado en un lugar diferente al de su residencia.

Expresó, que procede el tratamiento integral atendida la evidente negligencia de la NUEVA EPS en garantizar los gastos de viáticos y el hecho que la actora requiere la prestación médica oportuna, periódica y continua para superar su diagnóstico cancerígeno, amén que no basta que se autorice el procedimiento médico cuando se ponen trabas administrativas que permitan su cumplimiento.

Finalmente, manifestó, que no emitiría orden alguna respecto a la solicitud de reembolso, toda vez que se trata de un trámite administrativo al que deben someterse las EPS, que no es competencia del Juez constitucional.

### **IMPUGNACIÓN<sup>14</sup>**

La NUEVA EPS, a través de escrito de impugnación del 9 de diciembre de 2022, 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 Especializado de Arauca, fechado 5 de diciembre de 2022,

---

<sup>14</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 10

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 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***

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

**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 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.

<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.

<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"*.

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 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 la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO interpuso acción de tutela contra la NUEVA EPS-S, en procura que le garantice los gastos complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para ella y su acompañante en la ciudad de Bogotá donde le fue autorizada la Consulta de primera vez por Especialista en Oncología, 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) SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO tiene 47 años de edad<sup>22</sup> y reside en el municipio de Arauca; (ii) está afiliada a la NUEVA EPS en el régimen subsidiado; (iii) diagnosticada con «*Carcinoma*

---

<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.

<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. 17 cdno electrónico del Juzgado. Fecha de Nacimiento 12-Marz-1975

*In situ del Exocervix y Otros Estados Postquirúrgicos especificados» (iv) el 1º de noviembre de 2022 el Gineco-Obstreta le ordenó "Consulta de Primera vez por Especialista en Oncología", autorizada en el Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. ubicado en la ciudad de Bogotá y programada para el 14 de diciembre de 2022, y; (v) el 21 de noviembre de 2022 la señora CÁRDENAS SALCEDO presentó acción de tutela, atendida la negativa de la EPS-S en garantizar los gastos complementarios de transporte, hospedaje y alimentación para que ella y su acompañante puedan trasladarse a la ciudad de Bogotá.*

Asumido el conocimiento de la acción interpuesta el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca, mediante fallo del 5 de diciembre de 2022, concedió el amparo de los derechos fundamentales de SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO y ordenó a la NUEVA EPS garantizarle los servicios complementarios de transporte, alimentación y alojamiento para que la paciente y su acompañante pudieran asistir a la Consulta Especializada de Oncología el 14 de diciembre de 2022 en la ciudad de Bogotá; el tratamiento integral de las patologías objeto de la presente acción, junto con los gastos de viáticos en caso de ser remitida a una ciudad diferente a su lugar de residencia.

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 acompañante* se encuentra 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 del fallo y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

Corolario de lo anterior, el Despacho ponente se comunicó al abonado telefónico 311-2806447, y en conversación con la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO pudo establecer, que en cumplimiento del fallo de tutela la EPS-S le garantizó los gastos de viáticos para poder asistir a la Consulta de Oncología en la ciudad de Bogotá, y; que debe continuar su control pues para el 23 de enero de 2023 tiene programada nueva Consulta de Oncología y Radiología en la ciudad de Bogotá.

## **2.1 El suministro de transporte, hospedaje y alimentación para la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO 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 el servicio de transporte de pacientes 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*

<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

*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.

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"*

<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.

*(...) 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>288</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.*

*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 la señora CÁRDENAS SALCEDO se encuentra afiliada al régimen subsidiado y manifestó la imposibilidad económica de asumir los gastos de transporte, hospedaje y alimentación para trasladarse a la ciudad de Bogotá; la misma EPS-S autorizó los servicios fuera de su lugar de residencia, y; mediante escrito del 2 de noviembre de 2022 se negó a suministrarlos.

Adicionalmente ha de considerarse, que sólo en virtud del fallo de diciembre 5 de 2022 procedió la EPS-S a asumir los gastos complementarios de transporte para que la actora constitucional pudiera asistir a la cita con el especialista oncólogo, programada en la ciudad de Bogotá para el 14 de diciembre de 2022, circunstancia que no cambia su evidente negligencia al momento de cumplir sus obligaciones en materia de salud con la accionante, a quien le fue ordenada nuevamente Consulta de Oncología y Radiología para el mes de enero de 2023, máxime cuando terminantemente manifestó que en todo caso no los sufragaría

<sup>288</sup> Sentencia T-900 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

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

porque el municipio de Arauca no cuenta con UPC y tales servicios no se encuentran dentro del Plan de Beneficios en Salud- PBS.

Así las cosas, se confirmará el cubrimiento del transporte para la señora CÁRDENAS SALCEDO y el acompañante, si así lo ordena el médico tratante, toda vez que la actora constitucional alegó la falta de la capacidad económica para asumir dichos gastos y requiere continuar los controles y; solo en caso de ser imprescindible su permanencia más de un día en la ciudad de remisión, la entidad prestadora de salud debe suministrarle los emolumentos que demande su alojamiento y alimentación, de conformidad con las reglas jurisprudenciales reiteradas en la presente providencia.

## **2.2. El tratamiento integral.**

Siendo que a través de la presente tutela se pretende que la NUEVA EPS-S responda por el tratamiento integral requerido por la señora SONIA YAIMIRA CÁRDENAS SALCEDO, para la atención del *«Carcinoma In situ del Exocervix y Otros Estados Postquirúrgicos especificados»*, y; que es evidente la negligencia de la EPS-S para garantizar los servicios complementarios en salud como transporte, hospedaje y alimentación, máxime que atendido su diagnóstico y pronóstico deberá continuar con los controles y tratamientos para sobrellevar su enfermedad y mantener una salud que le permita vivir en condiciones dignas, se impartirá la orden de atención integral de la patología objeto de la presente acción.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo postulado 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, pues 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"*.

### 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.

### 2.4. Conclusión

En consecuencia, la Sala REVOCARÁ el numeral SEGUNDO de la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2022 por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca, toda vez que ya se le garantizó el servicio de transporte y hospedaje a la señora CÁRDENAS SALCEDO para asistir el 14 de diciembre de 2022 a la «*Consulta de Primera vez por Especialista en Oncología*» en el Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S.

---

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

ubicado en la ciudad de Bogotá, y CONFIRMARÁ en lo demás el fallo impugnado, de conformidad con las razones expuestas *ut supra*.

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:** REVOCAR el numeral SEGUNDO de la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2022 por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca, conforme *ut supra*.

**SEGUNDO:** CONFIRMAR en lo demás el fallo impugnado, atendidas las consideraciones expuestas.

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

**CUARTO:** 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