

REPÚBLICA DE COLOMBIA



DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada ponente

Aprobado mediante Acta de Sala No. 0294

Proceso:	Acción De Tutela 2ª Instancia
Radicación:	81001318700120230008601
Accionante:	María Lourdes Campo Granados
Accionado:	NUEVA E.P.S.
Derechos invocados:	Derecho a la salud
Asunto:	Sentencia

Sent. No. 074

Arauca (A), veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

1. Objeto de la decisión

Decidir la impugnación promovida por la NUEVA E.P.S. S.A. contra la sentencia proferida el 18 de abril de 2023 por el JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE ARAUCA¹.

2. Antecedentes

2.1. Del escrito de tutela² La señora María de Lourdes Campo Granados, afiliada a la NUEVA E.P.S. en régimen contributivo³, acude a este excepcional mecanismo en salvaguarda de sus derechos fundamentales a la salud, a la vida en condiciones dignas y la seguridad social, que estima vulnerados por la negativa de la NUEVA EPS a cubrir los costos de traslado aéreo ida y vuelta⁴, alojamiento y alimentación para ella y un acompañante, requeridos para asistir a *(i) consulta de*

¹ Jaime Enrique Bernal Ladino- Juez

² Del 31 de marzo de 2023

³ calidad de cotizante

⁴ Trayecto Arauca-Bogotá

control o de seguimiento por especialista en cirugía de mama y tumores de tejidos blandos en el Centro de Investigaciones Oncológicas- Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. de la ciudad de Bogotá⁵, con el objetivo de dar lectura a los resultados de la cirugía⁶ practicada el 25 de marzo de 2023, y determinar el tratamiento correspondiente para su diagnóstico oncológico (i) *MASTOPATÍA PROLIFERATIVA CON PRESENCIA DE METAPLASIA EPITELIAL PLANA Y CAMBIO DE CÉLULA ALTA – BIOPSIA DE CAMBIOS POR TRACCIÓN, LESIÓN ATÍPICA.*

Señala que, a pesar de existir orden médica de remisión “prioritaria y en traslado aéreo”, (sic) la empresa promotora de salud negó en múltiples ocasiones el suministro de dichos servicios complementarios, por lo cual, debió asumir en (3) ocasiones los respectivos costos para ella y un acompañante⁷, en perjuicio de su capacidad económica y modo de vida, comoquiera que depende únicamente del salario y detenta diversas obligaciones pecuniarias que le impiden asumirlos con tal asiduidad.

Pretensiones:

“Como consecuencia de esta protección constitucional se ordene a NUEVA EPS, por medio de su representante legal, autorizar y suministrar en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo favorable, los gastos de transportes aéreos intermunicipales de ida y regreso, como han sido ordenados por la médico ginecóloga tratante, alojamiento y alimentación; las veces que se requieran para mí como paciente y de un acompañante, para efectos de recibir tratamientos médicos, hospitalarios, de tecnologías y procedimientos de diagnóstico en una ciudad diferente al lugar de mi residencia (Arauca –Arauca) por cuenta de las afecciones que se diagnostiquen por los médicos tratantes adscritos a la NUEVA EPS accionada.” (sic)

Adjunta:

- *Hospital San Vicente de Arauca, protocolo No. 2572-2022, diagnóstico: mama izquierda biopsia por trucut, mastopatía proliferativa con presencia de metaplasia epitelial plana y cambio de célula alta, biopsia con cambios por tracción, lesión atípica, del 27 de diciembre de 2022*

⁵ No especifica fecha programada, pues refiere “estoy a la espera de los resultados de la patología en e término de 15 días hábiles”

⁶ “resección de cuadrante de mama izquierda mas colgajo de piel compuesto de vecindad entre 5 a 10 cm; colocación de arpón guiado por ecografía”

⁷ Gastando aproximadamente 2'600.000 COP entre gastos de traslados aéreos, hospedaje y alimentación para ella y su hermana, quien viaja desde la ciudad de Barranquilla

- *Historia Clínica – CIOSAD I.P.S.: consulta externa cirugía seno y tejidos blandos, hallazgos anormales en diagnóstico por imagen de la mama; plan de manejo: quía ecográfica, prequirúrgicos y valoración por anestesia, del 27 de febrero de 2023*
- *Historia Clínica – CIOSAD I.P.S.: consulta externa cirugía seno y tejidos blandos; diagnóstico: paciente con quiste complejo con atipia, en el momento no palpable, que amerita resección completa, se llevará a cuadrantectomía guiada con arpón, con caracterización histológica definitiva, del 27 de febrero de 2023*
- *Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. certifica que la señora MARIA DE LOURDES CAMPO GRANADOS es paciente oncológico de la institución, del 17 de marzo de 2023*
- *CIOSAD I.P.S. orden de procedimientos quirúrgicos No, 2785541: (i) resección de cuadrante de mama (ii) colgajo local de piel compuesto de vecindad entre cinco a diez centímetros, del 27 de febrero de 2023*
- *Estado de cuenta: crédito de consumo 30024112614 Banco Caja Social, valor a pagar mensual: \$425.816 COP*
- *Extracto electrónico SUFI crédito No. 200000086908, valor mensual a pagar: \$770.908 COP*
- *(2) recibos de caja menor, HOTEL CASA SABELLE, habitación para (2) personas: \$105.000 por noche.*
- *(2) pasabordos aéreos con la empresa EASYFLY:*
 - I. *Bogotá-Yopal, 28 de febrero de 2023*
 - II. *Arauca-Bogotá, 16 de marzo de 2023*

2.2. Trámite procesal⁸ El JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE ARAUCA admite la acción de tutela, vincula a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA, CENTRO DE INVESTIGACIONES ONCOLÓGICAS CLÍNICA SAN DIEGO y al HOSPITAL SAN VICENTE DE ARAUCA E.S.E., y concede (2) días para rendir informe en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991⁹.

⁸ Auto del 3 de abril de 2023.

⁹ También oficia al JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE ARAUCA en aras de solicitar el expediente del trámite tutelar 2021-00516, previamente adelantado por la señora CAMPO GRANADOS en contra de la NUEVA E.P.S.

2.3. Respuestas

NUEVA EPS¹⁰ Informa, que registra a la señora MARIA DE LOURDES CAMPO GRANADOS en estado activo para recibir asegurabilidad y pertinencia en el SGSSS régimen contributivo en calidad de cotizante, categoría A¹¹, *“con un IBC promedio a 5 SMMLV.”* (sic)

Referente al servicio de salud *(i) consulta de control o de seguimiento por especialista en cirugía de mama y tumores de tejidos blandos*, cuenta con autorización de servicio 201972597 para I.P.S CIOSAD, en la ciudad de Bogotá.

Pide denegar la pretensión de transporte aéreo para la afiliada, pues además de tratarse de una prestación no incluida en el Plan de Beneficios de Salud, ningún médico adscrito a la entidad ordenó la prestación de tal servicio¹². De la misma manera, frente al suministro de transporte para un acompañante, señala: *“no se encuentra registrada en NUEVA EPS solicitud de transporte para el afiliado con acompañante ni mucho menos cuenta con orden de médico tratante”* (sic).

En lo atinente a los servicios complementarios de alimentación y alojamiento indica *“deberá negarse, por no cumplirse los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para inaplicar las normas que racionalizan el sistema y se trasladen dichos gastos fijos con cargo al sistema de seguridad social. Adicionalmente, el usuario ostenta capacidad de pago”*

Frente a la solicitud de tratamiento integral, manifiesta su improcedencia, por cuanto hace referencia a servicios futuros e inciertos que no han sido siquiera prescritos por los galenos tratantes; asimismo, no se evidencia que la empresa promotora haya vulnerado derechos, omitido o restringido el acceso a los servicios en salud de la accionante.

HOSPITAL SAN VICENTE DE ARAUCA E.S.E.¹³ Solicita su desvinculación del trámite tutelar, comoquiera que en su calidad de I.P.S. no es la responsable de garantizar a la señora CAMPO GRANADOS los suministros y viáticos requeridos para su atención médica.

¹⁰ Respuesta del 4 de abril de 2023, por intermedio de apoderado judicial.

¹¹ En esta categoría hacen parte los trabajadores y su grupo familiar, cuyo salario básico no supere los (2) SMMLV.

¹² Cita Sentencia T-760 de 2008

¹³ 5 de abril de 2023

Sin embargo, frente al asunto en cuestión, informa “la usuaria ingresó a la entidad para el procedimiento programado BIOPSIA CON AGUJA TRUCUT, en atención a lo cual, el día 27 de diciembre de 2022 el patólogo tratante dio lectura del procedimiento, indicando el diagnóstico de MASTOPATÍA PROLIFERATIVA CON PRESENCIA DE METAPLASIA EPITELIAL PLANA Y CAMBIO DE CÉLULAR ALTA, razón por la cual se ordenó remisión con urgencia vital a la especialidad de MASTOLOGÍA en tercer nivel de complejidad, mediante traslado aéreo” (subrayado por la Sala)

Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego S.A.S.¹⁴

Invoca en su favor la falta de legitimación en la causa, por considerar que el presente asunto no deviene de una acción u omisión atribuible a dicha entidad, de conformidad con la órbita de sus funciones, previstas en el artículo 185 de la Ley 100 de 1993.

Administradora de los Recursos del Sistema de General de Seguridad Social en Salud -ADRES¹⁵

Sostiene que las EPS están obligadas a garantizar la prestación integral y oportuna del servicio de salud a sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, y bajo ningún caso pueden dejar de garantizar la atención, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo la vida o su salud, máxime cuando el sistema de seguridad social en salud contempla varios mecanismos de financiación¹⁶, los cuales están plenamente garantizados a las EPS.

En consecuencia, la función de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, no incluye la prestación de los servicios de salud, ni la inspección, vigilancia y control para sancionar a una EPS; situación que fundamenta la falta de legitimación en la causa por pasiva y por la cual solicita su desvinculación.

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA-
UAESA¹⁷**

Solicita su desvinculación, dado que no ha vulnerado los derechos fundamentales del agenciado, pues la prestación del servicio de salud corresponde a la E.P.S. donde se encuentra afiliado al régimen subsidiado.

2.4. Decisión de Primera Instancia En sentencia proferida el 18 de abril de 2023, el JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE ARAUCA dispuso:

¹⁴ Recibida el 4 de abril de 2023

¹⁵ Respuesta del 31 de marzo de 2023

¹⁶ Resolución 3512 de 2019, Unidad de Pago por Capitación; Resolución 205 de 2020, Presupuestos máximos; Servicios y Tecnologías en Salud No Financiados con Recursos de la UPC y del Presupuesto Máximo, Resolución 2152 de 2020.

¹⁷ 10 de abril de 2023

“SEGUNDO: ORDENAR a la **NUEVA EPS**, para que, en el término de **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, **si aún no lo ha hecho**, adelanten las gestiones administrativas correspondientes a fin de que suministre a la señora **MARÍA LOURDES CAMPO GRANADOS y a un acompañante** los gastos de transporte intermunicipal ida y regreso Arauca –Bogotá D.C, **(por el medio que sea más conveniente y digno para ella y conforme a lo ordenado por el médico tratante quien debe consultar los criterios de estado de salud de la paciente, su dignidad, seguridad, necesidad, oportunidad y comodidad)** y/o para la ciudad donde deba ser remitida, transporte intraurbano, alojamiento y alimentación, a fin de asistir a la consulta por control o seguimiento con especialista en cirugía de mama y tumores de tejidos blandos, autorizada por la Nueva EPS, mediante la orden de servicio No. 201972597, direccionada al Centro de Investigaciones Oncológicas Clínica San Diego – CIOSAD, de la ciudad de Bogotá D.C.

TERCERO: CONCEDER el tratamiento integral de la señora **MARÍA LOURDES CAMPO GRANADOS**, respecto de la patología que presenta y por la cual acudió la presente acción de tutela, para lo cual deberá autorizar las remisiones que ordenen los médicos tratantes, citas médicas, cirugías, controles, consultas para diagnóstico, entrega de insumos, medicina, implementos para cirugía y demás medicamentos que requiera para su recuperación, e igualmente el suministro de los gastos de transporte (por el medio que sea más conveniente y digno para ella y conforme a lo ordenado por el médico tratante quien debe consultar los criterios de estado de salud de la paciente, su dignidad, seguridad, necesidad, oportunidad y comodidad), para trasladarse a la ciudad donde se requiera hacer los procedimientos médicos, ida y regreso (aéreo y/o terrestre según criterio médico), transporte interurbano, alojamiento y alimentación para la peticionaria y un acompañante, y según la urgencia que su estado de salud lo amerite, esto en consecuencia a que se trata de una persona que padece **“R92X HALLAZGOS ANORMALES EN DIAGNOSTICO POR IMAGEN DE LA MAMA”**, en razón de los argumentos expuestos en la parte motiva.

CUARTO: EXHORTAR a la **NUEVA EPS**, para que, dentro de sus competencias, le continúen brindando a la paciente **MARÍA LOURDES CAMPO GRANADOS**, la asistencia médica necesaria para superar sus patologías, atendiendo lo que dispongan los médicos tratantes.” (sic)

Al respecto destacó, “la Nueva EPS se encuentra obligada a brindar todos los servicios que requieren sus usuarios en la ciudad de su domicilio, pero si esos exámenes o consultas no se prestan esta municipalidad, dicha entidad debe cubrir los gastos que la peticionaria reclama, pues, reciba esa atención en una ciudad diferente, los gastos que, si bien no corresponden todos a la asistencia en salud, son indispensables para acceder a la prestación del mismo.” (sic), y en tal virtud, aclaró frente a la alegada capacidad de pago de la accionante “Además, la Corte Constitucional aclaró, en la Sentencia SU-508 de 2020, que no es exigible que el usuario pruebe la falta de capacidad económica para que la EPS esté obligada a

asumir el servicio de transporte intermunicipal, dado que este es un servicio financiado por el Sistema de Salud para asegurar el acceso a los servicios que requiere” (sic)

2.5. La impugnación¹⁸ Inconforme con la sentencia del 18 de abril de 2023, NUEVA EPS pide revocarla íntegramente, para lo cual, invoca los mismos argumentos presentados en la primera instancia, empero, enfatiza en la capacidad de pago de la accionante <<con un IBC promedio a 5 SMMLV>>

	EPS	Periodo	Planilla	F.Pago	EXO	TP	TC	F.Grabación	I.B.C.	Aporte	Dias	Aportante
Imagen	EPS037	AUG-2022	18624079293A	18/08/2022	N	E	1	19/08/2022	4.108.802	513.700	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	SEP-2022	18624339386	19/09/2022	N	E	1	20/09/2022	5.782.045	722.800	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	OCT-2022	18624568591A	19/10/2022	N	E	1	20/10/2022	5.248.318	656.100	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	NOV-2022	18624694993	11/11/2022	N	E	1	12/11/2022	4.981.455	622.700	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	DEC-2022	18625084962	19/12/2022	N	E	1	20/12/2022	6.568.272	821.100	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	JAN-2023	18625263323	06/01/2023	N	E	1	07/01/2023	7.052.500	881.600	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	FEB-2023	18625499644	08/02/2023	N	E	1	09/02/2023	4.191.000	523.900	30	NT 800218979
Imagen	EPS037	MAR-2023	28625882786A	16/03/2023	N	E	1	17/03/2023	2.013.845	251.800	14	NT 800218979
Imagen	EPS037	MAR-2023	18625882786A	16/03/2023	N	E	1	17/03/2023	3.949.700	493.800	16	NT 800218979

Pagos Inconsistentes								
Periodo	Planilla	Fecha Pago	Fecha Grab	I.B.C.	Aporte	Dias	Aportante	Causal de
III								

2.6. Prueba practicada en sede de impugnación El Despacho ponente estableció comunicación vía *WhatsApp* con el abonado telefónico aportado por la accionante, quien a través de tal medio envió historia clínica calendada 9 de febrero de 2023, documento en el cual, la ginecóloga-obstetra adscrita a MYTSALUD I.P.S. ordenó de forma prioritaria y mediante traslado aéreo la remisión a especialidad de *mastología*.

¹⁸ 19 de abril de 2023

Historia Clínica
Fecha: 2023-02-09 11:19:44 am

MYTSALUD
www.mytsalud.com

Nombre: JUANES CAMPO GRANADOS
Cédula: 10.19.19.41
Sexo: F
Edad: 56 años
Código: 0012379643

Documento: 36557365
Edad: 57 Años
Cód. de Prácticas: D486 - Turno de comportamiento
Incidente o Desconexión de la trama

Control: GNEPOP2023 - NUEVA EPS PGP
Aseguradora: NUEVA EPS
Tipo de estudio: CONTINUANTE
Fecha Nacimiento: 1965-11-19

PLAN DE TRATAMIENTO:

Ordenes:
1--881201 ECOGRAFIA DE MAMA, CON TRANSDUCTOR DE 7 MHZ O MAS

Remisiones:
2023-02-09 Remisión para la especialidad MASTOLOGÍA con el diagnóstico D486 Tratamiento Realizado: PACIENTE DE 56 AÑOS E EDADA QUIEN ASISTE EL DIA D EHOY A CONSULTA ANTERCEDENTE DE MAMOGRAFIA BIRADS 0 SE ENVIA ECOGRAFIA SIN POSTERIOR CONTROL ASISTE EL DIA D EHOY CON SENSACION DE MASA EN MAMA IZQUIERDA - CON ECOGRAFIA CON IMAGENCOMPLEJA BIRADS 4A SE DECIDE ENVIAR BIOPSIA TRUCUT PRIORITARIO AHORA CON RESULTADO MASTOPATIA BENIGNO REALIZAN ESTUDIOS BACAF - AL EXAMEN FISICO LLAMA LA ATENCION CAMBIO E LA MASA AUMENTO DEL TAMANIO MALDEFINIDA SE DECIDE ENVIAR BIOPSIA TRUCUT PRIORITARIO SE HACE ENFASIS EN TRUCUT ASITE EL DIA D EHOY A CONSULTA REFIERE QUE SE DEMORA EN REGRASAR PORQUE SE DEMIRA EL RESULTADO E LA PATOLOGIA REPORTA SE EXPLIA A LA PACIENTE QUEEN EFIERE ENTENDER CNTRLO, EN DICIEMBRE CON ECOGRAFIA DE MAMA MASTOPATIA PROLIFERATIVA CON METAPLASIA EPITELIAL PLANA Y CAMBIO DE CELULAS ALYTTA BIOPSIA CON CAMBIOS POR TRACCION, LESION ATIPICA SE SUGUIERE RESCION DE LESION CON BORDES DE SECCION SE DECIE ENVIAR CON MASTOLOGIA PRIORITARIO ECOGRAFIA PRIORITARIO
AUTORIZAR TRASLADO AEREO Detalle Anemesis y justificación: prioritario mastologia ***** Ayudas diagnósticas realizadas:
15-02-2021: MAMOGRAFIA: NODULO DE MAMA IZQUIERDA - BIRADS 0
27-08-2021: ECOGRAFIA MAMA - MAMA DRECHA NORMAL - MAMAIZQUIERDA RADIAL 7 IMAGEN ANEOICICA 3*3 MM (QUISTE SIMPLE DE MAMA IZQUIERDA) BIRADS 2
21-06-2022: MAMA DRECHA NORMAL - MAMA IZQUIERDA, RADIAL 7 IMAGEN COMPLEJA QUE MIDE 16*12MM - CON COMPONENTE SOLIDO (QUISTE DE MAMA COMPLEJA IZQUIERDA - BIRADS 4 A
08-09-2022: BIOPSIA 03089-2022: MAMA IZQUIERDA BACAF - MASTOPATIA PROLIFERATIVA BENIGNA SIN ATIPIA
27-12-2022: BIOPSIA 2572-2022: MAMA IZQUIERDA MASTOPATIA PROLIFERATIVA CON METAPLASIA EPITELIAL PLANA Y CAMBIO DE CELULAS ALYTTA BIOPSIA CON CAMBIOS POR TRACCION, LESION ATIPICA SE SUGUIERE RESCION DE LESION CON BORDES DE SECCION
2023-02-09 Interconsulta para la especialidad GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA con el diagnóstico D486 Tratamiento Realizado: ginecologia Detalle Anemesis y justificación: *** Ayudas diagnósticas realizadas: ****2 meses

RECOMENDACIONES:

3. Consideraciones

3.1. Competencia En virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para resolver la impugnación propuesta al ser el superior funcional del Juez que profirió la decisión rebatida.

3.1.1. Naturaleza de la acción de tutela De conformidad con el artículo 86 superior y en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda “acción u omisión de las autoridades públicas” que vulnere o amenace vulnerar los derechos fundamentales y, en casos específicos, por un particular. Dicha protección consistirá en una orden para que la autoridad accionada actúe o se abstenga de hacerlo.

De igual modo, el artículo 6 del Decreto 306 de 1992¹⁹, compilado en el artículo 2.2.3.1.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015²⁰ señala que en el fallo de tutela el Juez deberá señalar el derecho constitucional fundamental tutelado, citar el precepto constitucional que lo consagra, y precisar en qué consiste, la violación o amenaza del derecho frente a los hechos del caso concreto.

3.1.2. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela La jurisprudencia constitucional sostiene que los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela son: (i) legitimación en la causa por

¹⁹ Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991 (Acción de Tutela).

²⁰ Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad²¹

Legitimación en la causa por activa y por pasiva En el presente caso, se encuentra acreditado el presupuesto procesal, comoquiera que la señora MARIA DE LOURDES CAMPO GRANADOS acude en nombre propio y en defensa de sus derechos fundamentales, y dirige la acción en contra de Nueva EPS, entidad a la que se encuentra afiliada y que, en ese orden de ideas, es la autoridad responsable de garantizar la totalidad de los servicios requeridos.

Principio de inmediatez Al respecto, indica La Corte Constitucional: *“La acción de tutela está diseñada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, por lo que en principio quien acuda a este mecanismo debe hacerlo dentro de un término justo y razonable. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que este no es un parámetro absoluto, sino que debe verificarse el ejercicio oportuno del instrumento en cada situación”*

En consecuencia, dicho requisito se cumple, dado que la demandante se halla en medio de un proceso médico que exige continuidad y depende aún de procedimientos y servicios por realizar, en aras de diagnosticar y tratar su padecimiento potencialmente catastrófico.

Subsidiariedad Conforme a la jurisprudencia constitucional²², la Supersalud es competente para conocer, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, de asuntos que abarcan, por un lado, aquellos relativos a la: *“[c]obertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (Plan Obligatorio de Salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.”*²³

Por otro lado, la Supersalud también está facultada para conocer y fallar asuntos relacionados con: *“[c]onflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le [sic] asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.”*⁷

Ahora bien, la Corte ha encontrado que, por razones tanto normativas como prácticas, el mecanismo mencionado no resulta idóneo ni eficaz en muchos de los casos en que se acude a la acción de tutela para exigir

²¹ Corte constitucional, Sentencia T-062 de 2020, Sentencia T-054 de 2018, entre otras.

²² Sentencia T-122 de 2021.

²³ Ley 1122 de 2007, Artículo 41, literal a), modificado por la Ley 1949 de 2019.

la protección del derecho a la salud.²⁴ De hecho, en la Sentencia T-224 de 2020,¹⁹ la Corte estableció, con base en la jurisprudencia sobre la materia, una serie de parámetros que el mecanismo jurisdiccional mencionado debe cumplir para consolidarse como un medio idóneo y eficaz de defensa y solicitó al Gobierno nacional que adoptara, implementara e hiciera público un plan de medidas para adecuar y optimizar su funcionamiento.

En virtud de lo anterior, se torna procedente la presente acción, ante la ineficacia del mecanismo jurisdiccional consagrado ante la Superintendencia Nacional de Salud²⁵.

4. Problema Jurídico

Determinar si NUEVA EPS vulneró los derechos fundamentales de la señora MARIA DE LOURDES CAMPO GRANADOS al negarse a suministrar los servicios complementarios de hospedaje, transporte urbano y alimentación para la paciente y su acompañante, y si tal omisión justifica la orden de tratamiento integral.

5. Examen del caso

El presente caso se trata de la señora MARÍA DE LOURDES CAMPO GRANADOS, afiliada a la NUEVA E.P.S. en calidad de cotizante tipo A, diagnosticada con (i) *MASTOPATÍA PROLIFERATIVA CON PRESENCIA DE METAPLASIA EPITELIAL PLANA Y CAMBIO DE CÉLULA ALTA – BIOPSIA DE CAMBIOS POR TRACCIÓN, LESIÓN ATÍPICA*, a quien la empresa promotora NUEVA EPS negó el cubrimiento de traslado aéreo ida y vuelta, hospedaje y alimentación para ella y un acompañante, requeridos para asistir a (i) *consulta de control o de seguimiento por especialista en cirugía de mama y tumores de tejidos blandos* en el Centro de Investigaciones Oncológicas- Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. de la ciudad de Bogotá, razón por la cual acude al juez constitucional con el objetivo ordenar a la entidad promotora el suministro de tales servicios complementarios; pretensiones que acoge el JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE ARAUCA, quien ordena suministrarlos y conceder además el

²⁴ Para ver sistematizaciones recientes de los principales hallazgos de la Corte en este sentido, consultar las sentencias SU-124 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alejandro Linares Cantillo y José Fernando Reyes Cuartas; T-224 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.P.V. Alejandro Linares Cantillo; y SU-508 de 2020. MM.PP. José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos. A.V. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Richard S. Ramírez Grisales.

²⁵ Artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y modificada por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, estipula que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD posee facultades jurisdiccionales para dirimir los asuntos atinentes a la cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos o no en el P.B.S., con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

tratamiento integral respecto de la patología que presenta y por la cual acudió a la acción tutelar; decisión que impugna la entidad demandada, porque a su juicio (i) la accionante tiene capacidad de pago y no se cumplen los presupuestos jurisprudenciales para trasladar tales costos a la E.P.S. (ii) no media orden médica *-lex artis-* que justifique la necesidad de un acompañante (iii) es improcedente la orden de tratamiento integral por cuando no ha vulnerado los derechos, omitido ni restringido el acceso a los servicios en salud de la accionante.

Ante tal escenario, corresponde a la Sala determinar si la negativa de la NUEVA EPS en suministrar los servicios complementarios en salud para la paciente y un acompañante constituye una vulneración a los derechos fundamentales de la señora CAMPO GRANADOS, y si tal omisión justifica la orden de tratamiento integral.

En razón de lo anterior, la Sala abordará los siguientes temas: **a)** el cubrimiento de los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para el paciente y un acompañante, y **b)** el tratamiento integral y las condiciones para acceder a tal pretensión.

El cubrimiento de los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para el paciente y un acompañante

El transporte Según la Ley 1751 de 2015, artículo 6°, literal c, “(l)os servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad (...) -lo que- comprende la no discriminación, la **accesibilidad física**, la asequibilidad económica y el acceso a la información” (Resaltado propio); en tal virtud, el transporte y los viáticos requeridos para asistir a los servicios de salud prescritos por los médicos tratantes, si bien no constituyen servicios médicos²⁶, sí podrían constituir elementos de acceso efectivo en condiciones dignas.

Precisamente, en relación con el transporte intermunicipal, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 2808 de 2022-“Por la cual se actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC)”, la cual busca que “las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o las entidades que hagan sus veces, garanticen el **acceso** a los servicios y tecnologías bajo las condiciones previstas en esta resolución” (Resalta la Sala). Bajo ese entendido, dicha normativa consagró el Título V sobre “transporte o traslado de pacientes”, y en el artículo 107 establece 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

²⁶ Sentencia T-074 de 2017 y T-405 de 2017.

cargo a la UPC. 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***”²⁷ (Resaltado propio).

Tal postura es coherente con lo preceptuado por la jurisprudencia constitucional: “*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*”²⁸²⁹

En el caso que nos ocupa (i) según historia clínica emitida por MYTSALUD I.P.S. el 9 de febrero de 2023, el galeno tratante ordenó la remisión de la señora CAMPO GRANADOS de forma prioritaria y por medio de traslado aéreo a especialidad de mastología (ii) servicio médico incluido en el PBS pero no disponible en la zona geográfica de residencia de la accionante, y en tal razón (iii) NUEVA E.P.S. mediante orden de servicio No. 201972597, autorizó y direccionó su prestación al Centro de Investigaciones Oncológicas- Clínica San Diego CIOSAD S.A.S. de la ciudad de Bogotá; de manera que se encuentran plenamente acreditados los requisitos legales y jurisprudenciales para declarar la orden relativa al suministro de traslado aéreo ida y vuelta; además, en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-508 de 2020 al señalar que “*no es exigible que el usuario pruebe la falta de capacidad económica para que la EPS esté obligada a asumir el servicio de transporte intermunicipal, dado que este es un servicio financiado por el Sistema de Salud para asegurar el acceso a los servicios que requiere*”.

En consecuencia, se confirmará la orden dictada al respecto por la primera instancia.

Alimentación y alojamiento La Corte Constitucional reconoce que estos elementos, en principio, no constituyen servicios médicos, en concordancia, cuando un usuario es remitido a un lugar distinto al de su residencia para recibir atención médica, los gastos de estadía tienen

²⁷ Sentencia T-491 de 2018.

²⁸ Sentencia T-259 de 2019.

²⁹ Aunque la jurisprudencia ha desarrollado las subreglas –“ i. *El servicio fue autorizado directamente por la EPS, remitiendo a un prestador de un municipio distinto de la residencia del paciente*²⁹ ii *Ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado.* iii *De no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario.*” su aplicación se predica para aquellos casos en que el servicio de transporte no se encuentre en los eventos señalados en la Resolución 2808 de 2022.

que ser asumidos por él o por su familia. No obstante, teniendo en consideración que no resulta posible imponer barreras insuperables para asistir a los servicios de salud, excepcionalmente, esta Corporación ha ordenado su financiamiento.

Para ello, se han retomado por analogía las subreglas construidas en relación con el transporte *-para acceder a servicios no PBS-*. 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 en las solicitudes de *alojamiento*, se debe comprobar que la atención médica en el lugar de remisión exige “*más de un día de duración*”³⁰.

A propósito, en relación con el requisito consistente en demostrar la carencia de recursos económicos para cubrir los emolumentos de alimentación, alojamiento *“debe precisarse que la ausencia de capacidad financiera puede constatarse con los elementos allegados al expediente”*³¹

En este caso, la falta de recursos económicos por parte de la accionante no queda acreditada debido a que, según los datos aportados por la NUEVA E.P.S., la demandante muestra una capacidad de pago significativa con un Ingreso Base de Cotización -I.B.C. promedio de (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes en sus aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Período	Planilla	I.B.C.	Días
Agosto 2022	18624079293A	4'108.802	30
Septiembre 2022	18624339386	5'782.045	30
Octubre 2022	18624568591A	5'248.318	30
Noviembre 2022	18624694993	4'981.455	30
Diciembre 2022	18625084962	6'568.272	30
Enero 2023	18625263323	7'052.500	30
Febrero 2023	18625499644	4'191.000	30
Marzo 2023	28625882786A	2'013.845	14
Marzo 2023	18625882786A	3'949.700	16

Por su parte, aunque la señora CAMPO GRANADOS no proporcionó una cifra específica de su salario mensual, sí detalló una lista de obligaciones

³⁰ Sentencias T-487 de 2014, T-405 de 2017 y T-309 de 2018.

³¹ Sentencia T-259 de 2019

financieras que incluyen el pago de créditos de consumo y libre inversión, y el alquiler de su vivienda, que no obstante, no parecen afectar significativamente sus ingresos, en consideración al I.B.C. que se reporta; y finalmente, aunque menciona la educación superior de su hijo como una responsabilidad ocasional adicional, no proporciona especificaciones o documentos para respaldar este rubro. En consecuencia, a la luz de la información presentada, no puede demostrar la accionante que carece de los recursos económicos para asumir los gastos de hospedaje <<de 105.000 COP diarios según recibos de caja menor anexos>>, o de alimentación.

Concepto	Monto de pago mensual
Crédito de consumo Banco Caja Social	425.816
Crédito de libre inversión SUFI	770.908
Arriendo	600.000
Educación superior de su hijo	No especifica ni aporta documentos

En virtud de lo expuesto, será revocada la orden relativa al suministro de los servicios complementarios de hospedaje y alimentación para la señora CAMPO GRANADOS.

Transporte, alimentación y alojamiento para un acompañante En algunas ocasiones el paciente necesita un acompañante para recibir el tratamiento médico. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que las EPS deben costear los gastos de traslado de un acompañante cuando “(i) se constate 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 tengan la capacidad económica para asumir los costos y financiar su traslado”³².

Sobre este asunto, la accionante no allegó al expediente diagnóstico, orden médica, o material alguno que permita constatar los requisitos impuestos por la jurisprudencia constitucional para ordenar que se garanticen los servicios complementarios a un acompañante en aras de asistir a (i) *consulta de control o de seguimiento por especialista en cirugía de mama y tumores de tejidos blandos*, pues no demostró que sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento o la necesidad de ser atendida permanentemente para garantizar su integridad física en el ejercicio de labores diarias; adicionalmente, de acuerdo con lo expuesto en el libelo tutelar, la valoración con

³² 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.

especialista tiene el objetivo de esclarecer el diagnóstico y determinar las medidas y paliativos correspondientes.

En virtud de lo expuesto, será revocada la orden de servicios complementarios de transporte intermunicipal, hospedaje y alimentación para un acompañante de la afiliada M.L.C.G.

El tratamiento integral El tratamiento integral tiene la finalidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud y evitar la interposición de acciones de tutela por cada servicio prescrito por el médico tratante del accionante³³. En esa medida “*Las EPS no pueden omitir la prestación de los servicios de salud que supongan la interrupción de los tratamientos por conflictos contractuales o administrativos, e impidan el acceso de sus afiliados a la finalización óptima de los tratamientos*”³⁴, pues el objetivo final del tratamiento integral consiste en “*asegurar la atención (...) de las prestaciones relacionadas con las afecciones de los pacientes*”³⁵.

Ahora bien, de acuerdo con el decantado criterio de la jurisprudencia constitucional, los servicios y tecnologías en salud deben suministrarse de manera completa y oportuna para prevenir, paliar o curar la enfermedad³⁶, y en lo relativo a su reconocimiento, la autoridad judicial debe declararlo en los casos que “*(i) la entidad encargada de la prestación del servicio ha sido negligente en el ejercicio de sus funciones y ello pone en riesgo los derechos fundamentales del paciente²², y (ii) cuando el usuario es un sujeto de especial protección constitucional, como sucede con los menores de edad, adultos mayores, indígenas, desplazados, personas con discapacidad física o que padezcan enfermedades catastróficas, o con aquellas personas que exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas*”³⁷.

De tal suerte, que, a la luz del marco jurídico establecido por La Corte y las circunstancias específicas de este caso, procede la orden de tratamiento integral, la cual debe confirmarse, toda vez que, la entidad prestadora de salud **(i)** desatendió el criterio científico del galeno tratante quien ordenó expresamente la necesidad de un traslado prioritario y por vía aérea **(ii)** la accionante está actualmente en medio de un tratamiento médico que requiere continuidad, debido a una condición catastrófica que recién se encuentra en fase de diagnóstico y definición de un plan de tratamiento por medio de procedimientos no

³³ Sentencia T-365 de 2009.

³⁴ Sentencia T-124 de 2016.

³⁵ Sentencia T-178 de 2017.

³⁶ Ley 1751 de 2015, artículo 8

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T 062 de 03 de febrero de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, y sentencia T 178 de 24 de marzo de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

disponibles en su área geográfica de residencia, por lo cual, es imperativo garantizar la ininterrupción y eliminación de todas las barreras de acceso a los servicios médicos, porque además **(iii)** la demandada ha exhibido su negligencia al impedir el goce efectivo de los servicios de salud, pues no resulta eficaz autorizar y redireccionar los servicios contemplados en el Plan Básico de Salud, y sin embargo, no ofrecer las garantías de acceso correspondiente, lo cual, constituye indirecta negación de los servicios.

Adicionalmente, La Corte Constitucional ha señalado que el cáncer es una enfermedad de naturaleza potencialmente catastrófica, con un impacto negativo significativo en la salud y vida de quienes la padecen. Por ende, los pacientes afectados gozan de una protección especial y reforzada de su derecho a la salud, lo que implica el suministro de medicamentos y la realización de tratamientos de manera eficaz para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden vivir dignamente. A propósito, la Sentencia T-607 de 2016, de La Corte estableció:

"(...) a toda persona diagnosticada con cáncer se le deben garantizar los tratamientos necesarios de manera completa, continua y sin dilaciones injustificadas, de conformidad con lo prescrito por su médico tratante, evitando así un perjuicio irremediable en la salud y la vida del paciente".

En conclusión, la actitud de la NUEVA EPS evidencia un incumplimiento de los principios fundamentales de la atención integral en salud, mismos que deben ser suministrados de manera completa y sin fragmentación, especialmente, por tratarse de un afiliado quien goza de protección constitucional reforzada, y en tal virtud, se confirmará al respecto la sentencia de primer nivel

Corolario, la Sala confirmará la orden de servicios complementarios de traslado aéreo para la accionante, revocará todos los demás para ella y su acompañante, y confirmará lo dispuesto por la sentencia impugnada en lo relativo al tratamiento integral

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

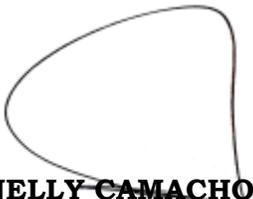
RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada en lo concerniente al suministro de transporte intermunicipal por vía aérea para la accionante MARIA DE LOURDES CAMPO GRANADOS y el acceso al tratamiento integral respecto de la patología que presenta y por la cual acudió a la presente acción de tutela.

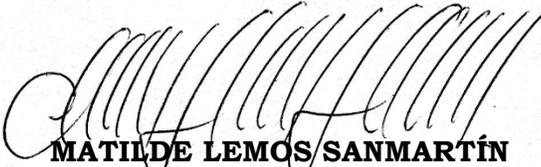
SEGUNDO: REVOCAR la sentencia impugnada en todo lo demás.

TERCERO: Luego de las notificaciones correspondientes, remítase la actuación a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión y de ser excluida, archívese.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada