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.0717

Proceso:	Acción De Tutela 2ª Instancia
Radicación:	81001310400120230017301Enlace Link
Accionante:	Saúl Morales
Accionado:	Nueva E.P.S.
Derechos invocados:	Derecho a la salud
Asunto:	Sentencia

Sent. No.0166

Arauca (A), once (11) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

1. Objeto de la decisión

Decidir la impugnación promovida por la NUEVA E.P.S. contra el fallo de tutela que el 25 de octubre de 2023 profirió el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA[1]

2. Antecedentes

2.1. Del escrito de tutela

Con fecha 11 de octubre de 2023, el señor SAÚL MORALES, adulto mayor de 66 años, domiciliado en Arauca y afiliado al régimen subsidiado de salud[2], promueve acción de tutela en defensa de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados porque NUEVA E.P.S. negó verbalmente el transporte intraurbano e intermunicipal, hospedaje y alimentación que solicitó para él y un acompañante, requeridos para asistir el 26 de octubre de 2023 a las 7:45 a.m. a *consulta de recuento de celular endoteliales en ojo derecho* en la I.P.S. MEDILINK de la ciudad de Yopal, ordenada por su médico tratante para

---

[1] *Víctor Hugo Hidalgo – Juez.*
[2] *SISBEN A5 – Pobreza extrema.*

manejo de los diagnósticos *h171 Otras discapacidades centrales de la córnea; Z961 Presencia de lentes intraoculares OD.*

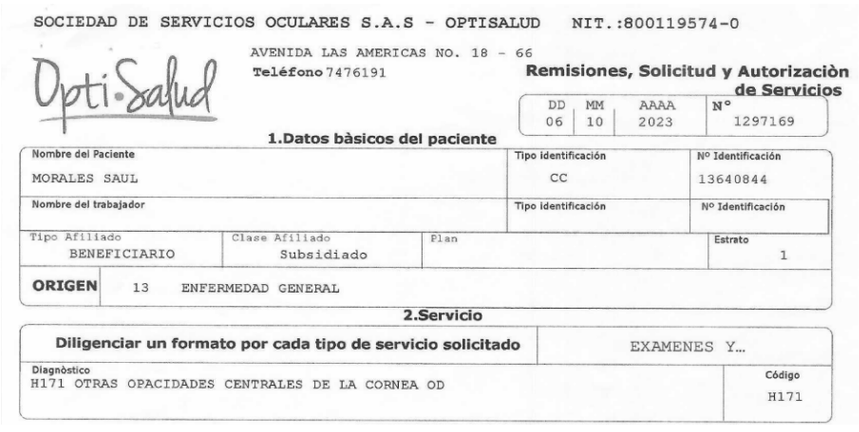
Afirma que no cuenta con los recursos para sufragar los costos de traslado y estadía -junto con un acompañante- en un lugar distinto al de su residencia; prestaciones que pide reconocer desde la admisión de la demanda a través de **medida provisional.**

Pretensiones:

> ***PRIMERO:*** *Se ordene a la NUEVA EPS, cubrir los gastos de transporte ida y regreso, en favor del suscrito y un acompañante para asistir a CONSULTA RECUENTO DE CELULAS ENDOTELIALES EN OJO DERECHO agendada para el día 26 octubre de 2023 a las 7:45 a.m. en el EDIFICIO MEDILINK ubicado en la calle 13 No 29 - 41 en la ciudad de Yopal*
>
> ***SEGUNDO:*** *Se ordene a la NUEVA EPS cubrir los gastos de remisión como traslados, alojamiento, alimentación, transporte urbano, transporte a la ciudad de remisión, medicamentos pos y no pos, exámenes, procedimientos quirúrgicos y no quirúrgicos, y demás procedimientos que el suscrito requiera, con ocasión de mi diagnostico Hl 71 OTRAS OPACIDADES CENTRALES DE LA CORNEA, Z96 l PRESENCJA DE LENTES INTRAOCULARES OD, esto con el fin de salvaguardar mi integridad Física.*
>
> ***TERCERO****: Que se ordene a la NUEVA EPS, GARANTIZAR MI DERECHO INTEGRAL A LA SALUD y se abstenga realizar dilataciones en los procedimientos administrativos que correspondan.*
>
> ***CUARTO:*** *Se Ordena a la SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL se me asigne un acompañante para así poder asistir a las citas que se me agenden, toda vez que no cuento con red de apoyo familiar y sin un acompañante no me atienden.*

Adjunta:

-OPTISALUD I.P.S – (i) Historia Clínica Oftalmológica (ii) Solicitud de autorización de servicios:



SOCIEDAD DE SERVICIOS OCULARES S.A.S - OPTISALUD NIT.:800119574-0

AVENIDA LAS AMERICAS NO. 18 - 66
Teléfono 7476191

Opti Salud

Remisiones, Solicitud y Autorizaciòn de Servicios

DD	MM	AAAA	Nº
06	10	2023	1297169

1.Datos bàsicos del paciente

Nombre del Paciente	Tipo Identificación	Nº Identificación
MORALES SAUL	CC	13640844
Nombre del trabajador	Tipo Identificación	Nº Identificación

Tipo Afiliado	Clase Afiliado	Plan	Estrato
BENEFICIARIO	Subsidiado		1

ORIGEN 13 ENFERMEDAD GENERAL

2.Servicio

Diligenciar un formato por cada tipo de servicio solicitado	EXAMENES Y...

Diagnòstico	Código
H171 OTRAS OPACIDADES CENTRALES DE LA CORNEA OD	H171

-(i) Documento de identidad del accionante y (ii) pantallazo de afiliación al SISBEN:

Sisbén

Registro válido

A5

Fecha de consulta: 11/10/2023

Ficha: 810016661159700007294

Pobreza extrema

DATOS PERSONALES

Nombres: SAUL

Apellidos: MORALES

Tipo de documento: Cédula de ciudadanía

Número de documento: 13640844

Municipio: Arauca

Departamento: Arauca

2.2. Trámite procesal

El 11 de octubre de 2023, admitida la acción promovida contra NUEVA EPS, el Juzgado Primero Penal del circuito vincula oficiosamente a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL, y concede (2) días a la accionada y vinculada para rendir informe sobre los hechos que fundamentan la acción de tutela, en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

Para negar la solicitud de medida provisional, fundamentó su decisión en los siguientes términos:

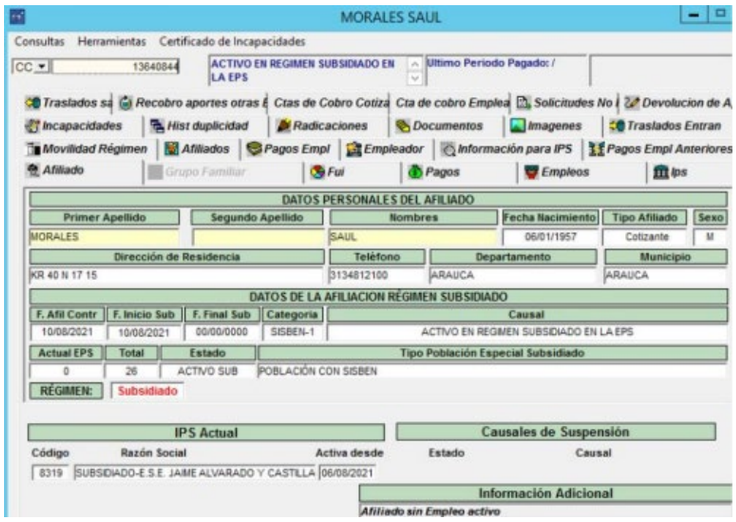
> *‘’el demandante refirió que la Nueva EPS negó el suministro de los servicios complementarios en salud. Sin embargo, no allega prueba de la solicitud de gastos complementarios y su negativa, solo indica se acercó a las instalaciones y de manera verbal le fue negado. Aunado a ello, se evidencia que (i) la atención no corresponde al área de urgencias, no es una urgencia vital, (ii) el servicio que requiere hace parte del manejo extrahospitalario y (iii) de acuerdo a la línea de tiempo, la decisión o fallo se emitirá antes de la fecha de la programación del examen del accionante. Por lo expuesto, no se accederá a su solicitud.’’*

A través de Auto proferido el 24 de octubre de 2023, el *A-quo* vincula a la acción constitucional a la SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL y concede el término de cuatro (4) horas para que, bajo la gravedad de juramento, rinda informe frente a los hechos que motivan la acción de amparo.

2.3. Respuestas

2.3.1. La Empresa Promotora Nueva EPS[3]

La empresa promotora de salud informa, en cuanto al estado de afiliación del señor SAÚL MORALES, que se encuentra activo para recibir la asegurabilidad y pertinencia desde el 10 de agosto de 2021, en el SUBSIDIADO E.S.E. ALVARADO Y CASTILLA de Arauca.



Afirma que ha brindado todos los servicios médicos P.B.S. requeridos por el paciente, previa recomendación del médico tratante, no obstante, no está obligada a suministrar *transporte, hospedaje y alimentación* para él, por tratarse de servicios no incluidos en el Plan de Beneficios de Salud, de conformidad con la *Resolución 2208 de 2022*; ni allega prueba respecto a la falta de capacidad económica, *''tan solo obra la simple manifestación de la parte accionante, careciendo la misma de soporte probatorio''*

Que tampoco es su responsabilidad suministrar traslado intermunicipal y viáticos para un acompañante, pues no están catalogados como un servicio médico y tampoco acreditó la parte accionante los requisitos jurisprudenciales para reconocer excepcionalmente su prestación a cargo de las E.P.S: *(i) que el usuario dependa de un tercero para desplazarse; (ii) que "requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas"; (iii) que ni el usuario ni su familia tengan los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos mencionados.*

Considera que, en caso de probarse su necesidad, como el municipio de Arauca no está incluido en el listado de zonas especiales con prima

---

[3] *Octubre 13 de 2023*

adicional por dispersión geográfica, deberá suministrarlos a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Salud del departamento, a quienes pide vincular.

Respecto a la orden de atención integral, asegura que, es improcedente por cuanto, por cuanto se fundamenta en suposiciones de tratamientos médicos futuros e inciertos, de los cuales no hay certeza de su ocurrencia, que podrían constituir servicios que no son competencia de la EPS y afectar la sostenibilidad del servicio de salud.

2.3.2. Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca[4]

Por intermedio de la Dra. Sandra Elena Martínez Archila, Jefe de la Oficina Jurídica, solicita:

> *''desvincular a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA, ya que, la competencia de la atención integral, corresponde a la NUEVA EPS, a la cual se encuentra afiliado el señor SAUL MORALES y no a este ente territorial de Salud, por lo tanto, no somos sujetos pasivos llamados a cumplir con la obligación'' (sic)*

2.4. Decisión de Primera Instancia

El JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA, mediante sentencia proferida el 25 de octubre de 2023, accede al amparo deprecado y dispone:

> ***PRIMERO: TUTELAR*** *los derechos fundamentales de derechos a la INTEGRAL; a la VIDA; y a la SALUD, de SAUL MORALES dentro de la presente acción de tutela instaurada en contra de NUEVA EPS-S, conforme a la parte motiva de esta providencia.*
>
> ***SEGUNDO: ORDENAR a NUEVA EPS*** *por intermedio de su gerente y/o representante legal o quien haga sus veces al momento de la notificación, si aún no lo hecho, en un término de máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, AUTORICE, GESTIONE Y SUMINISTRE al señor SAUL MORALES, los gastos de transporte (intermunicipal y urbano), alojamiento y alimentación, durante la atención que le permitan acceder al servicio de CONSULTA RECUENTO DE CELULAS ENDOTELLALES EN OJO DERECHO, ordenada por su médico tratante para manejo de su diagnóstico H171 OTRAS OPACIDADES CENTRALES DE LA CORNEA, Z961 PRESENCIA DE LENTES INTRAOCULARES OD. Esto, siempre*

[4] *12 de octubre de 2023.*

atendiendo las indicaciones de su médico tratante, en cuanto al medio de transporte y la exigencia o no de un acompañante.

***TERCERO: ORDENAR a NUEVA EPS**, que de acuerdo al diagnóstico H171 OTRAS OPACIDADES CENTRALES DE LA CORNEA, Z961 PRESENCIA DE LENTES INTRAOCULARES OD, **garantice la prestación de un tratamiento integral y continuo a la** (SIC) **accionante al señor SAUL MORALES**, entendiéndose por integral, la autorización de servicio de cuidador domiciliario* (SIC), *exámenes, procedimientos, intervenciones quirúrgicas, controles con especialistas, medicamentos, insumos, 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, en caso de ser remitido a una ciudad diferente a su lugar de residencia. Esto, siempre atendiendo las indicaciones de su médico tratante, 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.*

CUARTO: DESVINCULAR del presente trámite constitucional a la entidad accionada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA – UAESA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión. QUINTO: Este despacho en lo atinente al recobro, no hará ningún pronunciamiento, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: El presente fallo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación. En caso de no ser impugnado envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con los Arts. 86, inc. 2º de la Constitución Política y 31 del Decreto Ley 2591 de 1991.-

Como encontró probado que el afiliado, sujeto de especial protección constitucional por su condición etaria, requiere de atención permanente en un municipio distinto al de su residencia, y que tanto él como su núcleo familiar carecen de recursos económicos para asumir los costos de las remisiones ambulatorias, estimó que la negativa de la E.P.S. constituyó un actuar negligente y concedió el amparo integral, con el objetivo de evitar nuevas barreras administrativas y garantizar de manera continua, ininterrumpida y oportuna el tratamiento médico que aún debe adelantar.

Argumentó que el procedimiento administrativo del recobro cuenta con una reglamentación específica y que no debe ser objeto de discusión en el marco de las acciones constitucionales, por lo que *''se abstuvo''* de pronunciarse al respecto.

2.5. Recurso de impugnación[5]

Inconforme con la decisión proferida el 25 de octubre de 2023, NUEVA E.P.S. pide revocar el amparo integral, comoquiera que no existe incumplimiento frente a sus funciones como aseguradora de salud, por el contrario, ha garantizado al afiliado todos los servicios P.B.S. prescritos por los galenos adscritos a su red de prestadores.

Adicionalmente, la orden del A-quo protege tratamientos futuros e inciertos, sin prescripción por parte de un profesional de la salud, lo que podría resultar en la provisión de servicios fuera del ámbito de competencia de la E.P.S, y a su vez afectar el equilibro fiscal de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Como pretensión subsidiaria, insiste facultar el recobro ante la A.D.R.E.S. de todos los gastos en que incurra en cumplimiento del fallo tutelar y que sobrepasen el presupuesto máximo previamente girado para la cobertura de este tipo de servicios.

2.6. Prueba de Instancia

El señor SAÚL MORALES informó telefónicamente al Despacho ponente, que debe retornar el 23 de diciembre de 2023 a la ciudad de Yopal para seguir el tratamiento de su diagnóstico ocular, el cual ha desarrollado una serie de complicaciones en su recuperación, motivo por el cual ha asistido ya en 5 oportunidades a la sede de la I.P.S. MEDLINK en dicha ciudad; y que en todas las ocasiones, la E.P.S. asumió los costos del traslado intermunicipal, hospedaje y alimentación, no obstante, se ha visto obligado a pagar los costos del transporte intraurbano, principalmente taxis desde la terminal de transporte de Yopal hacia el casco urbano de la misma; costos que afectan su mínimo vital durante su instancia en el departamento de Casanare.

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

---

[5] *Octubre 31 de 2023.*

resolver la impugnación propuesta al ser el superior funcional del Juez que profirió la decisión rebatida.

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 activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad[6]

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

De conformidad con los artículos 44[7] y 86 de la Constitución Política[8], y los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991[9], la acción de tutela analizada satisface el requisito de legitimación en la causa por activa y pasiva, pues el señor SAÚL MORALES acude en defensa de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por NUEVA E.P.S., entidad aseguradora encargada de la prestación del servicio.

Principio de inmediatez

El artículo 86 de la Constitución prevé que la acción de tutela se puede interponer "en todo momento" para obtener una protección "inmediata" de los derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha sostenido, con fundamento en esta regulación, que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que generó la vulneración o la amenaza[10]. La razonabilidad de

---

[6] Corte constitucional, Sentencia T-062 de 2020, Sentencia T-054 de 2018, entre otras.

*[7] El **artículo 44 de la Constitución Política** señala que "La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores".*

*[8] El **artículo 86 de la Constitución Política** establece que "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, […] por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública […]".*

[9] El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que "La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. / También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. / También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales". Además, el artículo 49 señala que "En cada Municipio, el Personero en su calidad de Defensor en la respectiva entidad territorial podrá, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente".

[10] En ese sentido, en sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional señaló que la razón de ser de este requisito es evitar la transgresión de principios como la cosa juzgada o la seguridad jurídica, ya que permitir que la acción de tutela se interponga meses o incluso años después de la fecha en la que se toma la decisión desdibujaría la finalidad de los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador.

dicho término deberá analizarse caso a caso, según las condiciones de cada accionante.

Los hechos que originaron la presunta vulneración de los derechos fundamentales continuaban al momento de presentar la acción de tutela el 11 de octubre de 2023, en consecuencia, la tutela cumple la inmediatez.

Subsidiariedad

Respecto de la subsidiariedad, se acogen los criterios jurisprudenciales [11], relacionados con la ineficacia de los procedimientos adelantados ante la Superintendencia Nacional de Salud, por cuanto 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 la protección del derecho a la salud[12]. De hecho, en la Sentencia T-224 de 2020,[13] 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.

Bajo lo anteriormente expuesto, se torna procedente la presente acción, ante la ineficiencia del mecanismo jurisdiccional consagrado ante la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD[14].

3.2. Problema Jurídico

¿La negativa de proporcionar servicios complementarios por parte de la NUEVA EPS constituyen un actuar negligente o incumplimiento de sus obligaciones legales, y de serlo, justifica la orden de tratamiento integral emitida por el *a quo?*

3.2. Supuestos jurídicos

---

[11] Sentencia T-122 de 2021.
[12] Ver 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. Alejando Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Richard S. Ramírez Grisales.
[13] Sentencia T-224 DE 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.P.V. Alejandro Linares Cantillo.
[14] 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 aquellas expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

3.2.1. 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 1992[15], compilado en el artículo 2.2.3.1.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015[16] 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.

4.Examen del caso

Procede el estudio de la acción de tutela promovida en nombre propio por el señor SAÚL MORALES, quien endilga a la NUEVA E.P.S. la vulneración de sus derechos fundamentales, a raíz de la negativa a proporcionar los servicios complementarios de transporte, hospedaje y alimentación junto con un acompañante, necesarios para asistir 26 de octubre de 2023 a las 7:45 a.m a control *consulta de recuento de celular endoteliales en ojo derecho* en la ciudad de Yopal, comoquiera que carece de recursos económicos para asumir los costos de la atención en salud por fuera de su lugar de domicilio; aunque la E.P.S. fundamentó su negativa en que tales prestaciones no están incluidas en el P.B.S. y no cuentan con un rubro de financiación con recursos del SGSSS, el JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO le ordenó asumirlas y concedió el amparo integral de salud, en aras de garantizar la *''no interrupción''* del tratamiento adelantado frente a sus padecimientos oncológicos.

Como la E.P.S. pide revocar el mandato de tratamiento integral contenido en el numeral tercero de la sentencia impugnada, debe la Sala determinar si la negativa de proporcionar servicios complementarios por parte de la NUEVA EPS constituye un actuar negligente o incumplimiento de sus obligaciones legales, y en tal orden, ¿debe ordenarse judicialmente el amparo integral en salud al accionante?

---

[15] *Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991 (Acción de Tutela).*
[16] *Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.*

Ante este panorama, la Sala anuncia desde ya que confirmará la decisión impugnada, pues sabido es que el cumplimiento del amparo integral en salud supone una atención *''ininterrumpida, completa, diligente, oportuna y con calidad del usuario''*[17]; y que ésta puede ser proferida por el juez constitucional y su cumplimiento cuando *(i)La EPS fue negligente en el cumplimiento de sus deberes*[18] *(ii) Existen prescripciones médicas que especifiquen tanto el diagnóstico del paciente, como los servicios o tecnologías en salud que requiere, pues el tratamiento del paciente debe estar claro*[19]*. (iii) El demandante es sujeto de especial protección constitucional o está en condiciones extremadamente precarias de salud.*; requisitos que justamente encontró acreditados el fallador de primera instancia, quien acertó al advertir la importancia de garantizar la prestación del servicio bajo tales condiciones y evitar la interposición de acciones de tutela por cada servicio prescrito por el médico tratante. Además, porque el juez constitucional debe desplegar sus facultades para garantizar la materialización del derecho irrestricto fundamental a la salud a través de la tutela, máxime, al tratarse de sujetos de especial protección constitucional.

En el presente caso **(i)** La E.P.S. fue negligente en el cumplimiento de sus deberes, pues, de acuerdo a los antecedentes facticos y las pruebas allegadas, el accionante, afiliado al SISBEN bajo categoría de *''pobreza extrema''*, reside en el municipio de Arauca y por designación de su aseguradora, debería ser atendido en la E.S.E. ALVARO Y CASTILLA; empero, al carecer de infraestructura y personal humano para proveer el tratamiento oftalmológico prescrito, NUEVA E.P.S. autorizó y direccionó a una Institución Prestadora de Servicios adscrita a su red, pero ubicada en la ciudad de YOPAL; y aun cuando fue ella misma quien lo remitió ambulatoriamente, negó la solicitud de servicios complementarios para acudir a ésta; frente a este contexto, no podía negarse a costear el traslado intermunicipal desde Arauca hacia el departamento de Casanare, pues de acuerdo con los postulados jurisprudenciales, *''el transporte intermunicipal siempre se encuentra incluido en el P.B.S''*[20] y *''es responsabilidad de la EPS desde el momento en que autoriza la prestación del servicio de salud en un municipio distinto a aquél donde vive el usuario"*[21]

---

[17] *Sentencias T-513 de 2020, T-275 de 2020 y T-259 de 2019.*

[18] *Sobre la negligencia de la EPS en la prestación del servicio, la Corte indicó que ésta ocurre "por ejemplo, cuando demora de manera injustificada el suministro de medicamentos, la programación de procedimientos quirúrgicos o la realización de tratamientos dirigidos a obtener su rehabilitación poniendo así en riesgo la salud de la persona, prolongando su sufrimiento físico o emocional, y generando complicaciones, daños permanentes e incluso su muerte" (Sentencias T-030 de 1994, T-059 de 1997, T-088 de 1998, T-428 de 1998, T-057 de 2013, T-121 de 2015, T-673 de 2017)*

[19] Sentencias T-005- de 2023 T-081 de 2019.

[20] Su-508 de 2020, que unificó las reglas para acceder a servicios o tecnologías de salud.

[21] T-122 de 2021.

Tampoco debía ignorar su obligación de suministrar hospedaje y alimentación, la reiterada jurisprudencia de esta Corte[22] indica que, *una EPS vulnera el derecho a la salud de una persona afiliada a ella cuando se abstiene de pagar los gastos de estadía (incluidos su alojamiento y alimentación) –estos últimos si la persona debe permanecer más de un día en el lugar donde recibirá la atención que necesita–* y éste carece de recursos para asumirlos por su propia cuenta; circunstancia que nunca desvirtuó la entidad demandada; en ese orden de ideas, no podía escudarse en que el municipio de residencia del afiliado no cuenta con U.P.C. adicional por dispersión geográfica, pues *''Las zonas que no son objeto de prima por dispersión cuentan con la totalidad de infraestructura y personal humano para la atención en salud integral que requiera todo usuario, por consiguiente, no se debería necesitar trasladarlo a otro lugar donde le sean suministradas las prestaciones pertinentes. En tal contexto, de ocurrir la remisión del paciente otro municipio, esta deberá afectar el rubro de la UPC general[23], como quiera que se presume que en el domicilio del usuario existe la capacidad para atender a la persona, y en caso contrario es responsabilidad directa de la EPS velar por que se garantice la asistencia médica*''[24]

Expuesto lo anterior, **(ii)** existen prescripciones médicas que especifiquen tanto el diagnóstico del paciente, como los servicios o tecnologías en salud que requiere, frente a las cuales es menester evitar que nuevamente la E.P.S. supedite el reconocimiento de las necesidades médicas a la existencia de un mandato judicial o lo retrase al exigir el cumplimiento de rituales administrativos, pues el principio de continuidad en el servicio de salud reviste una especial importancia *''debido a que favorece el inicio, desarrollo y terminación de los tratamientos médicos de forma completa. Lo anterior, en procura de que tales servicios no sean interrumpidos por razones administrativas, jurídicas o financieras. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional desaprueban las limitaciones injustas, arbitrarias y desproporcionadas de las EPS que afectan la conservación o restablecimiento de la salud de los usuarios'';*en tanto no debe sufrir interrupciones y ser tratado tan pronto como posible, y precisamente, el tratamiento integral en salud concedido a **(iii)** sujetos de especial protección constitucional, tiene como propósito 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.

---

[22] Citado en Sentencia T-122 de 2021.
[23] La Unidad de Pago por Captación es el valor anual que el Estado reconoce a las EPS por cada uno de sus afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud para financiar los servicios y tecnologías en salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.
[24] Corte Constitucional. Sentencia T-206 de 2013. Ver también sentencias SU-508 de 2020 y T-329 de 2018.

Ante tal contexto, no debe olvidar la E.P.S. el sentido y alcance que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 14[25], fijó frente a los derechos y obligaciones en materia de salud que se derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales[26]:

> "*El concepto del 'más alto nivel posible de salud', a que se hace referencia en el parágrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado (…)*
>
> *Además, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12[27] (…) disuade el uso indebido de alcohol y tabaco y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas.*
>
> *La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (apartado d del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y* ***el tratamiento y atención apropiados a las necesidades específicas del paciente***" (énfasis añadidos).

De suerte que, a la luz del marco jurídico establecido por la Corte Constitucional y las circunstancias específicas de este caso, procede una orden de tratamiento integral, pues ante el probado actuar negligente de la entidad encargada de la prestación, deben removerse todos los obstáculos y evitar que nuevamente se pongan en riesgo los derechos fundamentales del afiliado, quien aún debe acceder a un tratamiento no disponible en su lugar de residencia, quien es además un niño sobre él recae el manto de protección estatal reforzada.

Finalmente, en pronunciamiento del 18 de julio de 2023, la Corte Constitucional[28] recordó que el sistema de recobro por parte de las E.P.S. ante la A.D.R.E.S. es una facultad extinta, reemplazada por el sistema de techos o presupuestos máximos que previamente gira la

---

[25] Las observaciones generales de los Comités de Naciones Unidas encargados de la interpretación y vigilancia de los tratados internacionales ratificados por Colombia constituyen una herramienta útil para determinar el alcance de los derechos consagrados en estos instrumentos y en la Constitución. Sentencia T-477 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa.

[26] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

[27] Artículo 12 numeral 2. "b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente"

[28] Sentencia 264 de 2023, Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para garantizar la atención de los afiliados:

> *''con el fin de no afectar la sostenibilidad del sistema de salud[29], se estableció, en reemplazo de los recobros[30], que en el pasado hacían las EPS al FOSYGA para el cobro del suministro de actividades y/o procedimientos por fuera de lo que hoy se conoce como PBS, un sistema de techos o presupuestos máximos en cabeza de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, que se encarga de hacer presupuestos máximos por anticipado para que las EPS garanticen a sus afiliados la prestación de servicios y tecnologías, servicios complementarios o excluidos expresamente del PBS, que no están financiados por la UPC''*

En síntesis, será confirmada la sentencia impugnada, negada la solicitud de recobro elevada por la E.P.S. y desvinculadas del trámite la A.D.RE.S. y la I.P.S. FUNDACIÓN HOSPITAL DE LA MISERICORIA DE BOGOTÁ

5.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 el fallo de tutela proferido el 25 de octubre de 2023 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de recobro elevada por NUEVA E.P.S.

---

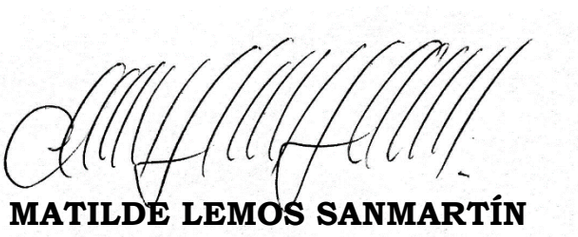
[29] En la actualidad, el Sistema de Seguridad Social en Salud prevé tres mecanismos de financiación para el suministro de servicios y tecnologías en salud, entre ellos se tienen los siguientes: a) Unidad de pago por capitación -UPC-, Presupuestos máximos y servicios y tecnologías en salud no financiados con recursos de la UPC y del presupuesto máximo.

[30] El mecanismo de recobros sigue usándose en casos muy excepcionalísimos, como es el caso de: i) nuevos medicamentos clasificados por el INVIMA como vitales no disponibles y sin valor definido de referencia, ii) nuevas entidades químicas que no tengan homólogo terapéutico en el país, iii) medicamentos que fueron requeridos por personas que fueron diagnosticadas por primera vez con una enfermedad huérfana, i) nuevos procedimientos en salud que ingresaron al país, entre otros.

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