

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DECISIÓN



Magistrada Ponente:
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 149 – SEGUNDA INSTANCIA N° 112
ACCIONANTE	JOSÉ PIO ORTEGA SALCEDO
ACCIONADOS	NUEVA E.P.S.
RADICADO	81-736-31-89-001-2023-00510-00
RADICADO INTERNO	2023-00399

Aprobado por Acta de Sala **No. 619**

Arauca (Arauca), veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por la **NUEVA EPS** frente al fallo proferido el 20 de septiembre de 2023, por el Juzgado Primero Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de Saravena (Arauca), que *concedió* el amparo de los derechos fundamentales a la *salud, vida, seguridad social y dignidad humana* invocados por **JOSÉ PIO ORTEGA SALCEDO**, dentro de la acción de tutela que instauró contra la entidad recurrente.

II. ANTECEDENTES

2.1. La tutela en lo relevante¹

Refirió el accionante que tiene 69 años de edad, reside en el municipio de Arauquita, se encuentra afiliado a la Nueva EPS, régimen contributivo, padece de «*ENFERMEDAD PULMONAR INTERSTICIAL, NO ESPECIFICADA*,

¹ Cuaderno del Juzgado. 01TutelaAnexos.

HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA), INSUFICIENCIA CARDIACA, NO ESPECIFICADA, ANGINA INESTABLE», y el 1 de agosto de 2023 el médico tratante ordenó *«ESPIRÓMETRIA PRE Y POS, MICROALBUMINURIA, ECO ESTRÉS CON DUBOTAMINA, HOLTER DEL RITMO TSH. ECOCARDIOGRAMA DE STRESS CON PRUEBA DE ESFUERZO O CON PRUEBA FARMACOLÓGICA; MONITOREO ELECTROCARDIOGRÁFICO CONTINUO (HOLTER); HORMONA ESTIMULANTE DE TIROIDES»* y *«CONSULTA POR MEDICINA INTERNA»*, exámenes que ha solicitado pero a la fecha no han sido realizados por la respectiva IPS, sumado a que la Nueva EPS no le ha garantizado los gastos complementarios de transporte, alimentación y hospedaje, los que *«no tiene como asumir ya que aunque es pensionado, esta solo alcanza a cubrir sus necesidades básicas»* y debido a su estado de salud ya no puede trabajar para cubrirlos por cuenta propia.

Con base en lo anterior, pidió la protección de los derechos fundamentales a la *salud, vida en condiciones dignas, seguridad social y dignidad humana* y, en consecuencia, se ordene a la Nueva EPS garantizar la atención integral en salud, incluyendo los servicios de transporte, hospedaje y alimentación para él y un acompañante, en el caso que los servicios sean autorizados en un municipio diferente al de su residencia y de acuerdo a lo ordenado por el médico tratante.

Aportó las siguientes pruebas²: **(i)** copia de la cédula ciudadanía; **(ii)** historia clínica expedida el 1 de agosto de 2023 por la IPS MytSalud que registra *«USUARIO MASCULINO DE 68 AÑOS DE EDAD, PACIENTE CON ANTECEDENTE DE ANGINA, EPOC, ARTROSIS (...) EXPOSICIÓN CRÓNICA A HUMO DE LEÑA (...) AHORA SIN TRATAMIENTO MÉDICO, CONSULTA POR DOLOR PRECORDIAL OCASIONAL IRRADIA A BRAZO IZQUIERDO (...) PACIENTE CON FACTORES DE RIESGO CARDIOVASCULAR AUMENTADO»*, diagnóstico *«ENFERMEDAD PULMONAR INTERSTICIAL, NO ESPECIFICADA, HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA), INSUFICIENCIA CARDIACA, NO ESPECIFICADA, ANGINA INESTABLE»*, plan de tratamiento *«ESPIRÓMETRIA PRE Y POS, MICROALBUMINURIA, ECO ESTRÉS CON DUBOTAMINA, HOLTER DEL RITMO TSH»* y *«CONSULTA POR MEDICINA INTERNA»*; **(iii)** orden médica de 1 de agosto de

² Cuaderno del Juzgado. 01TutelaAnexos. F. 11 a 17.

2023 para, entre otros, «ECOCARDIOGRAMA DE STRESS CON PRUEBA DE ESFUERZO O CON PRUEBA FARMACOLÓGICA; MONITOREO ELECTROCARDIOGRÁFICO CONTINUO (HOLTER); HORMONA ESTIMULANTE DE TIROIDES».

2.1. Sinopsis procesal

Presentada el 06 de septiembre de 2023 la acción constitucional³, esta fue asignada por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de Saravena (Arauca) quien por auto de la misma calenda⁴ la admitió contra la Nueva EPS y vinculó a MYT Salud IPS.

Notificada la admisión, las entidades llamadas al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.1.1. MYT Salud IPS⁵

Manifestó que revisada la base de datos, actualmente no se tiene radicación de algún medicamento pendiente por entregar y en cuanto a los exámenes de laboratorios prescritos el 1 de agosto de 2023 corresponde a la IPS Santana su realización, por lo que alegó falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.1.2. Nueva EPS⁶

Informó que José Pío Ortega Salcedo ciertamente se encuentra afiliado a esa entidad en el régimen contributivo desde el año 2018, con un IBC de \$1.451.764, y a la fecha cuenta con acceso a los servicios de salud contemplados en el PBS, siendo su IPS actual primaria la Unidad Médica Santana Ltda.

³ Ibid. F. 2.
⁴ Cuaderno del Juzgado. 03AutoAdmisorio.
⁵ Cuaderno del Juzgado. 05RespuestaMYTSaludIPS.
⁶ Cuaderno del Juzgado. 06RespuestaNuevaEps.

Expuso que es responsabilidad del usuario radicar las órdenes médicas e historias clínicas de los servicios que requieran autorización acorde al plan de manejo dado por los profesionales tratantes, sin lo cual la EPS no tendría conocimiento de lo que su profesional prescribe, así mismo gestionar ante las IPS prestadoras de servicios sus citas médicas de manera oportuna y acorde a la periodicidad que defina el médico tratante.

Respecto al traslado terrestre no asistencial, se garantiza solamente al paciente, toda vez que el municipio de Arauquita - Arauca donde se encuentra zonificado el usuario cuenta con UPC adicional por dispersión geográfica (Resolución 2809 de 2022), y en cuanto a las erogaciones por alojamiento y alimentación *«dicha responsabilidad no recae en nadie distinto que cada ser humano, puesto que independientemente de la enfermedad que desafortunadamente aqueja al usuario, éste tiene el deber de autocuidado y suministrarse lo necesario para alimentación (...)»*.

Frente al transporte para el acompañante, solo es procedente cuando se acrediten los siguientes presupuestos jurisprudenciales, a saber: *«(i) 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»*; sin embargo, dentro del escrito y anexos de tutela no se encuentra acreditado o demostrado siquiera sumariamente que el accionante o su núcleo familiar no se encuentre en condiciones para sufragar los gastos que están siendo solicitados.

Se opuso a la solicitud de tratamiento integral, porque implica prejuzgamiento y asumir la mala fe por parte de la Nueva EPS sobre hechos futuros que aún no han ocurrido.

Por último, pidió declarar la improcedencia de la acción por no acreditarse la vulneración de derechos, y en caso de otorgarse el amparo *ius* fundamental, se le faculte recobrar ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, los

gastos en que deba incurrir para el cumplimiento del fallo y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de prestaciones.

2.2. La decisión recurrida⁷

Mediante providencia del 20 de septiembre de 2023, el *a quo* concedió el amparo de los derechos fundamentales a la *salud, vida en condiciones dignas, seguridad social y dignidad humana* y, en consecuencia, dispuso:

«(...) **SEGUNDO: ORDENAR** a la **Nueva EPS** que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este proveído, AUTORICE y GESTIONE, en favor del señor José Pío Ortega Salcedo, la programación de los exámenes de ecocardiograma de stress con prueba de esfuerzo o con prueba farmacológica, monitoreo electrocardiográfico continuo (holter), hormona estimulante de tiroides, así como la consulta para la especialidad de medicina interna con el diagnóstico I10X tratamiento realizado: detalle anemesis y justificación: control con reportes y ayudas diagnósticas realizadas, conforme a las órdenes médicas aportadas dentro de esta acción constitucional.

TERCERO: ORDENAR a la **Nueva EPS** que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este proveído, GARANTICE LA CONTINUIDAD DE LA ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL, ININTERRUMPIDA, EFICAZ Y PRIORITARIA que requiere el señor José Pío Ortega Salcedo frente a los diagnósticos de «ENFERMEDAD PULMONAR INTERSTICIAL, NO ESPECIFICADA, HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA), INSUFICIENCIA CARDIACA NO ESPECIFICADA, ANGINA INESTABLE», y los que de ellos se deriven, sin importar que se trate o no de servicios PBS.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones (servicios complementarios), por las razones ya señaladas».

Para adoptar la anterior determinación, el Juzgado una vez constató el historial médico aportado estimó que «atendiendo la respuesta rendida por la EPS y lo informado por el tutelante en su escrito inicial, para este Despacho resulta insuficiente la contestación allegada por la Nueva EPS, al afirmar que le ha garantizado al usuario la prestación de los servicios aquí demandados, cuando ni siquiera allega las autorizaciones por ellos emitidas, esto, en razón a que es el mismo accionante quien le comunicó al despacho que ha solicitado su prestación, sin que sea resuelta de manera favorable, lo que se pudo corroborar, se insiste, con la vaga contestación allegada por la entidad accionada».

⁷ Cuaderno del Juzgado. 07FalloPrimeraInstancia.

De igual forma, dispuso la orden de tratamiento integral «ante la negligencia demostrada de parte de la EPS al no emitir las autorizaciones ante una IPS que cuente con los servicios requeridos por su afiliado».

Finalmente, negó los servicios complementarios de transporte, alojamiento y alimentación, porque no se aportó prueba alguna «sobre cómo, cuándo y por qué medio los peticiónó, máxime si se tiene en cuenta que ni siquiera cuenta con fecha asignada para la realización de los exámenes y las consultas que le han sido ordenados».

2.3. La impugnación⁸

Inconforme con la anterior decisión la Nueva EPS la impugnó, señaló que los siguientes servicios ya fueron autorizados así:

- *ECOCARDIOGRAMA DE STRESS CON PRUEBA DE ESFUERZO O CON PRUEBA FARMACOLOGICA: SE GESTIONA EN SALUD AUT 216196822 DIRECCIONADO CLINICA SAN JOSE DE CUCUTA*
- *CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA: SE GESTIONA EN SALUD AUT 216196822 DIRECCIONADO CLINICA SAN JOSE DE CUCUTA.*
- *ELECTROCARDIOGRAFIA DINAMICA (HOLTER): SE GESTIONA EN SALUD AUT 216197216 DIRECCIONADO CLINICA MEISEL ARAUCA*
- *ESPIROMETRIA O CURVA DE FLUJO VOLUMEN PRE Y POST BRONCODILATADORES: SE GESTIONA EN SALUD AUT 216197216 DIRECCIONADO CLINICA MEISEL ARAUCA.*

Que en conjunto con el área técnica en salud ha procedido a solicitar soporte de prestación de servicios a las IPS antes enunciadas o en su defecto de no haberlos prestado se asigne fecha y hora cierta a realizar. Una vez se obtenga el resultado de dichas labores, se pondrán en conocimiento a través de respuesta complementaria.

Se opuso a la orden de tratamiento integral, porque la negación o desatención de un sólo servicio no es justificante para presumir incumplimiento frente a nuevas solicitudes que realice el afiliado, aún más cuando se solicita se tutelen servicios que no han sido prescritos por un

⁸ Cuaderno del Juzgado. 11 ImpugnacionNuevaEps.

profesional de la salud, y por ende no han sido desconocidos o negados por ésta EPS.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del *a quo* que concedió la protección deprecada y ordenó a la accionada garantizar la atención integral en salud a favor del agenciado, o si, por el contrario, como lo sostiene la Nueva EPS, se debe revocar la protección.

3.3. Examen de procedibilidad de la acción de tutela

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, ha de señalarse que esta corporación encuentra cumplidos los presupuestos generales para la procedencia de la acción de tutela. Pues, se encuentran acreditados la legitimación en la causa por *activa*⁹ y *pasiva*¹⁰, *relevancia constitucional*¹¹ e *inmediatez*¹².

Respecto al principio de *subsidiariedad*, frente a la protección del derecho fundamental a la *salud*, el mecanismo jurisdiccional de protección que la Ley 1122 de 2007, modificada por la Ley 1949 de 2019, asignó a la Superintendencia Nacional de Salud no resulta idóneo ni eficaz en las

⁹ El accionante JOSÉ PIO ORTEGA SALCEDO actúa directamente en defensa de sus derechos fundamentales.

¹⁰ De la NUEVA EPS, entidad que en los términos del artículo 1° del Decreto. 2591/1991 puede ser sujeto pasivo de esta acción constitucional, pues es la encargada de prestar el servicio de salud al actor.

¹¹ Al alegarse la necesidad de autorización de unos servicios de salud que requiere el paciente.

¹² La orden médica data de 1 de agosto de 2023 y la tutela se interpuso el 6 de septiembre de 2023.

circunstancias específicas del tutelante quien es sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad y requiere la realización de unos exámenes y valoraciones ante el diagnóstico que presenta y los «FACTORES DE RIESGO CARDIOVASCULAR AUMENTADOS» advertidos por su médico tratante en la última consulta de 1 de agosto de 2023.

3.4. Supuestos jurídicos

3.4.1. La protección reforzada a la salud en sujetos de especial protección constitucional. Adultos mayores.

Tratándose de personas en estado de debilidad, sujetos de especial protección por parte del Estado como es el caso de los niños, discapacitados y adultos mayores (C.P. arts. 13, 46 y 47), la protección al derecho fundamental a la salud se provee de manera reforzada, en virtud del principio de igualdad y la vulnerabilidad de los sujetos enunciados. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el último grupo de personas enunciado afronta debilidades para desarrollar ciertas funciones y actividades. Como consecuencia de ello, resultan inmersas en situaciones de exclusión en el ámbito económico, social y cultural, por lo que, es necesario adoptar medidas que permitan suprimir esas barreras para garantizar la igualdad material de esa población¹³.

En ese mismo sentido, en sentencia T-021 de 2021, indicó ese Alto Tribunal: *«señaló que los servicios de salud que requieran las personas de la tercera edad deben garantizarse de manera continua, permanente y eficiente. Lo anterior, en atención -entre otras cosas- al deber de protección y asistencia de este grupo poblacional, consagrado en el artículo 46 de la Constitución»*.

Así, la omisión de las entidades prestadoras del servicio de salud, la falta de atención médica oportuna o la imposición de barreras formales para acceder a las prestaciones hospitalarias que se encuentren dentro o fuera del PBS que impliquen grave riesgo para la vida de personas en situación evidente de indefensión -como la falta de capacidad económica, graves

¹³ Corte Constitucional, sentencia SU-508 de 2020.

padecimientos por enfermedad catastrófica o se trate de discapacitados, niños y adultos mayores, son circunstancias que han de ser consideradas para decidir sobre la concesión del correspondiente amparo. Por lo tanto, obligan al juez constitucional a no limitarse por barreras formales en un caso determinado, por el contrario, en aras de la justicia material su función constitucional es proteger los derechos fundamentales.

3.4.2. Del tratamiento integral.

El tratamiento integral tiene como objetivo 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 accionante. *«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»*¹⁴. En otras palabras, el derecho a la salud no debe entenderse como un conjunto de prestaciones exigibles de manera segmentada o parcializada, sino como una pluralidad de servicios, tratamientos y procedimientos que, en forma *concurrente, armónica e integral*, propenden por la mejoría, hasta el mayor nivel posible, de las condiciones de sanidad del paciente¹⁵.

Por lo general, se ordena cuando **(i)** la entidad encargada de la prestación del servicio ha sido negligente en el ejercicio de sus funciones y ello ponga en riesgo los derechos fundamentales del paciente¹⁶. Igualmente, se reconoce cuando **(ii)** 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 **(iii)** personas que *«exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas»*.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-124 de 2016.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-201 de 2014.

¹⁶ Corte Constitucional sentencias T-702 de 2007 y T-727 de 2011, posición reiteradas en la Sentencia T-092 de 2018.

Ahora bien, se requiere que sea el médico tratante quien precise el diagnóstico y emita las órdenes de servicios que efectivamente sean necesarias para la recuperación del paciente, así como el que determine el momento hasta el que se precisan dichos servicios. Lo dicho teniendo en consideración que no resulta viable dictar órdenes indeterminadas ni reconocer prestaciones futuras e inciertas; pues, de hacerlo, implicaría presumir la mala fe de la EPS en relación con el cumplimiento de sus deberes y las obligaciones con sus afiliados, en contradicción del artículo 83 Superior¹⁷.

3.5. Caso concreto

Como quedó expresado en acápites anteriores, José Pío Ortega Salcedo de 69 años de edad con un diagnóstico de «*ENFERMEDAD PULMONAR INTERSTICIAL, NO ESPECIFICADA, HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA), INSUFICIENCIA CARDIACA, NO ESPECIFICADA, ANGINA INESTABLE*», el 1 de agosto de 2023 el médico tratante al advertir «*FACTORES DE RIESGO CARDIOVASCULAR AUMENTADOS*» le ordenó «*ESPIRÓMETRIA PRE Y POS, MICROALBUMINURIA, ECO ESTRÉS CON DUBOTAMINA, HOLTER DEL RITMO TSH. ECOCARDIOGRAMA DE STRESS CON PRUEBA DE ESFUERZO O CON PRUEBA FARMACOLÓGICA; MONITOREO ELECTROCARDIOGRÁFICO CONTINUO (HOLTER); HORMONA ESTIMULANTE DE TIROIDES*» y «*CONSULTA POR MEDICINA INTERNA*», exámenes que afirmó el accionante ha solicitado pero a la fecha no han sido realizados por la respectiva IPS.

El juez de primera instancia concedió el amparo el pasado 14 de septiembre de 2023, decisión frente a la cual expresó inconformidad la Nueva EPS, quien solicita sea *revocada*, pues manifestó que los servicios médicos «*ECOCARDIOGRAMA DE STRESS CON PRUEBA DE ESFUERZO O CON PRUEBA FARMACOLÓGICA. CONSULTA DE PRIMERA VEZ POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA. ELECTROCARDIOGRAFÍA DINÁMICA (HOLTER). ESPIROMETRÍA O CURVA DE FLUJO VOLUMEN PRE Y POST BRONCODILATADORES*» ya fueron autorizados y direccionados a las IPS

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-259 de 2019.

Clínica San José de Cúcuta y Hospital Meisel de Arauca; y que en todo caso no ha sido negligente en la prestación del servicio de salud al usuario.

Precisado lo anterior, en el plenario no existe prueba siquiera sumaria que acredite que la Nueva EPS haya autorizado los citados exámenes y consultas, pues si bien afirmó en la impugnación que los había direccionado a las citadas IPS, no allegó ninguna evidencia que acreditara su dicho.

Así las cosas, la razón acompaña al juez de primera instancia para conceder la protección deprecada, pues se evidencia una actitud negligente de la Nueva EPS en autorizar todos los servicios que necesita el accionante, quien es un sujeto de especial protección constitucional por su edad (69 años) y las patologías que presenta.

En este punto, es menester recordar que la prestación del servicio a la salud debe realizarse con fundamento en las medidas de protección reforzada que tienen ciertos grupos en la sociedad; en particular, respecto de los adultos mayores, la Corte Constitucional ha afirmado que *«(...) son sujetos de especial protección, debido a que se encuentran en una situación de desventaja por la pérdida de sus capacidades causada por el paso de los años, sufren del desgaste natural de su organismo y, con ello, del deterioro progresivo e irreversible de su salud, lo cual implica el padecimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. Lo anterior requiere, en consecuencia, que se garantice a los adultos mayores la prestación de los servicios de la salud que requieran»*¹⁸.

De ahí que negar al señor José Pío Ortega Salcedo la autorización de los exámenes y consultas médicas reclamados y la *atención integral* sería tanto como privarlo del derecho a acceder a la atención en salud en condiciones dignas.

Por lo anterior, esta Sala confirmará el fallo impugnado.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-508 de 2020.

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo impugnado, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes y al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente para su eventual revisión; de ser excluida, archívese.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



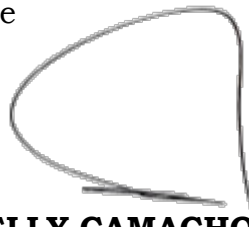
LAURA JULIANA TAFURT RICO

Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Magistrada



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ

Magistrada