

Cartagena de Indias D. T. y C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-011-2022-00039-01
Demandante	Edelma Alicia Ortega Cogollo (Agente oficioso Jhon Jairo Martínez Ortega)
Demandado	Nueva EPS
Tema	Derecho a la vida en conexidad con la salud, seguridad social, igualdad, integridad física, entre otros.
Magistrado ponente	Jean Paul Vásquez Gómez

II.- PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar¹ decide la impugnación interpuesta por la parte accionada: Nueva EPS, en contra de la Sentencia de 15 de marzo de 2022, proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se tuteló el amparo solicitado.

III.- ANTECEDENTES

Contenido: 3.1 Posición de la parte demandante; 3.2. Posición de la parte demandada; 3.3. Fallo de primera instancia; y 3.4. Impugnación.

3.1. Posición de la parte demandante

2. El señor Jhon Jairo Martínez Ortega instauró acción de tutela como agente oficioso de su madre la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo, en contra de la Nueva EPS, con el fin de que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida en conexidad con la salud, la seguridad social, la igualdad y la integridad física. Para tales efectos, **solicitó**²:

"1. Se tutelen los derechos fundamentales a la salud, la vida digna, la seguridad social, entre otros.

2. Solicitó se ordene a la entidad accionada Nueva EPS, autorice la realización de la intervención quirúrgica requerida por la señora Edelma en la ciudad de Cartagena, ya que es un deber y una obligación de ellos tener contratados todos los servicios médicos de la ciudad de Cartagena.

3. De no mediar la prestación del servicio de salud en la ciudad de Cartagena, solicito se nos suministre de manera inmediata los viáticos para transportes de ida y vuelta de Cartagena a la ciudad de Barranquilla, por los días que sean programadas dicha intervención y de más procedimientos ordenados, de acuerdo a lo manifestado por el médico tratante y cada vez que este lo ordene; así como el suministro de todo tratamiento, procedimiento, exámenes, medicamentos e insumos que requiera en razón de la enfermedad que padece y que se encuentran dentro de las recomendaciones de los médicos tratantes; es decir, se le garantice una atención integral, oportuna y de calidad y sin que para ello sea necesario presentar nueva acción de tutela".

...Solicito se ordene el recobro al FOSYGA por los costos "no pos" en que incurra la entidad accionada en cumplimiento del fallo."

3. La parte accionante narró, en síntesis, los siguientes **hechos relevantes**³:

4. **(1)** La señora Edelma Alicia Ortega Cogollo, es una paciente de 66 años diagnosticada con "gonartrosis primaria bilateral", lo cual le imposibilita caminar.

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521, expedido el 19 de marzo de 2020 por el Consejo Superior de la Judicatura.

² Folio 2. Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia".

³ Folios 1. Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia".



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 2 de 14

5. **(2)** La Nueva EPS determinó que la atención a la citada, debía continuar en la ciudad de Barranquilla, a partir del día 14 de marzo de 2022.

6. **(3)** Afirmó no contar con los recursos económicos para trasladarse a otra ciudad; refiriéndose a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la paciente, a quien se le imposibilita trasladarse de un lugar a otro.

3.2. Posición de la parte demandada

7. La **Nueva EPS S.A.**,⁴ contestó de la tutela, oponiéndose a las pretensiones de la solicitud y expuso, los siguientes argumentos: **(1)** la accionante no acreditó los presupuestos que la Corte Constitucional estableció para su reconocimiento, pues en aplicación al principio de solidaridad social, corresponde al paciente o a su familia asumir los costos de transporte, alojamiento y manutención, y solo excepcionalmente, cuando el afiliado o su núcleo familiar no cuenten con la capacidad económica para asumir dichos gastos, la obligación será trasladada a la respectiva EPS; **(2)** no se acreditó que la accionante deba asistir a las citas programadas en compañía de otra persona, o que su núcleo familiar no se encuentre en condiciones para sufragar los gastos de traslado; **(3)** en relación a la solicitud de alimentación y alojamiento, señaló que no se evidencia solicitud médica que ordene dicho servicio, ni el médico tratante ordenó que la accionante deba asistir con acompañante a los procedimientos requeridos en la acción de tutela. Por último, **(4)** explicó que la Nueva EPS tiene autonomía para conformar su red prestadora de servicios de salud y para realizar cambios de IPS, en razón al cumplimiento del deber legal por el cual se rige.

3.3. Fallo de primera instancia

8. Mediante **Sentencia de 15 de marzo de 2022**⁵, el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó el amparo solicitado, con fundamento en las siguientes razones: **(1)** las entidades promotoras de salud están en el deber de garantizar el acceso a la promoción, protección y recuperación de la salud, en cumplimiento de los servicios que les han sido confiados, sin que puedan incurrir en omisiones o realizar actuaciones que perturben la continuidad y eficacia del servicio; **(2)** toda persona tiene derecho a que se remuevan las barreras y obstáculos que le impidan acceso a los servicios de salud requeridos; más aún, mediando el desplazamiento a un lugar distinto al de su residencia, debido a que en su territorio no existan instituciones en capacidad de prestarlo. Por último, señaló que, **(3)** de acuerdo con los entornos especiales de salud e imposibilidad de la prestación de servicios y ateniendo el desarrollo y acceso tecnológico de la región, los gastos de transporte y manutención necesarios, deben ser asumidos por la respectiva EPS.

9. Las ordenes fueron dictadas en los siguientes términos:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la salud, a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana de la señora EDELMA ALICIA ORTEGA COGOLLO, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR a la Dra. ANGELA MARIA ESPITA ROMERO, en calidad de Gerente Zonal Bolívar – NUEVA EPS, o quien haga sus veces al momento de la notificación de esta providencia, en un término de un (1) día contado a

⁴ Folios 30 – 45. Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia".

⁵ Folios 47 – 67. Archivo digital "01ExpedientePrimeraInstancia".



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 3 de 14

partir de la notificación de esta providencia, autorice y cubra los gastos de transporte y alojamiento que la señora EDELMA ALICIA ORTEGA COGOLLO y su acompañante requieran para desplazarse desde lugar de su residencia a la institución donde se le practicará los procedimientos prescritos por su médico tratante en virtud del diagnóstico de "Ganatosros Primaria Bilateral" y sea ordenado por la EPS en un municipio diferente al de su residencia. Lo anterior, de acuerdo a la duración del mencionado procedimiento. Deberá allegar en el mismo tiempo constancia del cumplimiento de la anterior decisión.

TERCERO: Ordenar a la señora ANGELA MARIA ESPITIA ROMERO, en calidad de Gerente Zonal Bolívar – NUEVA EPS, que la prestación de los servicios médicos por parte de la Nueva EPS a la señora EDELMA ALICIA ORTEGA COGOLLO garanticen una atención integral de las enfermedades que le han sido diagnosticadas, comprendiendo la atención en salud el suministro de tratamientos, medicamentos, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos o procedimientos iniciados, así como cualquier otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento y mantenimiento de la salud del paciente, toda vez que es la entidad encargada de ello, para lo cual no podrá colocar trabas administrativas. Lo anterior, en aras de evitar la interposición de futuras tutelas.

CUARTO: En caso de no ser impugnado este fallo, remítase el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del plazo para impugnar, a la Corte Constitucional para su eventual revisión."

3.4. Impugnación

10. El **18 de marzo de 2022**⁶, la parte accionada impugnó la sentencia de primera instancia argumentando la existencia de la carencia actual de objeto por hecho superado, puesto que la situación de hecho que causó la interposición de la tutela fue resuelta, e insistió en que lo solicitado no se encuentra incluido en los servicios que están en el plan de beneficios de salud – servicios y tecnologías de salud, por lo que no corresponde que la entidad promotora de salud los proporcione a sus afiliados.

IV. – CONTROL DE LEGALIDAD

11. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarreen nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la impugnación presentada.

V.– CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela; 5.5. Metodología y estructura de la decisión; 5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.7. Análisis del caso concreto y 5.8. Conclusión.

5.1. Competencia

12. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el Decreto 1069 de 2015⁷ (modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021)⁸ y el Acuerdo 6 de 2021 de esta Corporación⁹, la Sala de Decisión 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para resolver el presente asunto.

⁶ Folios 72– 84. Archivo "01ExpedientePrimeraInstancia".

⁷ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho

⁸ Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

⁹ Por el cual se conforman las Salas de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar.



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página 4 de 14

5.2. Problema jurídico

13. Deberá definirse si la Nueva EPS S.A., vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social, vida digna y salud de la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo al no suministrarle oportunamente los gastos de transporte, alojamiento y alimentación, para que junto a un acompañante pueda desplazarse hacia la ciudad de Barranquilla, con el fin de que asista a controles y procedimientos médicos que requiere para el tratamiento de la enfermedad que padece. De igual manera deberá verificarse si la situación objeto de tutela actualmente se encuentra superada.

5.3. Tesis de la Sala

14. La Sala **MODIFICARÁ** la decisión de primera instancia, al advertirse que lo solicitado y ordenado se realizó, esto es, la cita de la junta especializada de evaluación de reemplazo articular en la ciudad de Barranquilla; la cual, de acuerdo a lo probado y corroborado por el accionante, tuvo lugar el 14 de marzo de 2022; sin embargo, mantendrá los efectos de la integralidad objeto de amparo, por verse amenazados los derechos fundamentales de los que es titular la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo.

5.4. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela

15. En el presente caso, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, por las siguientes razones: **(1)** se orientó a obtener la protección de los derechos fundamentales: a la vida en conexidad con la salud, la seguridad social, la igualdad y la integridad física; **(2)** la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo es la titular de los derechos presuntamente violados y adicionalmente, se tuvo como agente oficioso a su hijo: Jhon Jairo Martínez Ortega; por lo cual, se tiene por acreditada la legitimación activa en la causa¹⁰. De igual manera, **(3)** la Nueva EPS tiene legitimación pasiva en la causa, porque de esta entidad se predicó la vulneración en el presente asunto; **(4)** frente al requisito de subsidiariedad, la Sala lo tendrá por superado, pues considera que de acuerdo a lo ha establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional,¹¹ existiendo un trámite preferente y sumario¹² ante la Superintendencia Nacional de Salud, este no es un medio idóneo y eficaz para la protección inmediata de las garantías fundamentales que se reclaman; **(5)** por último, se advierte que el requisito de inmediatez¹³ se cumplió, comoquiera que la actuación enjuiciada es la atención en salud brindada a la accionante en otra ciudad distinta a donde reside, por lo que se entiende que la afectación se mantiene, de conformidad con lo contemplado en el artículo 6.4 del Decreto 2591 de 1991.¹⁴

16. Preciado lo anterior, la Sala delimitará el marco normativo y jurisprudencial aplicable y, posteriormente, pasará a considerar el fondo del asunto.

¹⁰ Decreto 2591 de 1991 (ARTÍCULOS 10 y 13), en concordancia con el artículo 1 Ibídem.

¹¹ Al respecto, véase, entre otras, las siguientes providencias: T-218 de 2018 (fj 37-42); T-170 de 2019 (fj 14-28); T-409 de 2019 (fj 16-19); T-423 de 2019 (fj 25-29); T-528 de 2019 (fj 3)

¹² Trámite regulado por el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 (adicionado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011)

¹³ Decreto 2591 de 1991 (artículo 6.4)

¹⁴ Artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 5 de 14

5.5. Metodología y estructura de la decisión

17. Para resolver el problema jurídico y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala aplicará una metodología que seguirá el siguiente orden: primero, se establecerá un marco normativo y jurisprudencial aplicable (5.6), y luego, examinará el caso concreto (5.7).

5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

5.6.1. Normatividad relativa al sistema de seguridad social en salud

18. En lo relacionado con el derecho a la seguridad social¹⁵, cabe anotar que este mismo ha sido reconocido como un derecho humano en: **(i)** la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y **(ii)** el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶, así como en otros instrumentos jurídicos de derecho convencional.

19. Así, en la DUDH, los artículos 22 y 25 señalan:

"Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado (...)"

"Artículo 25: 1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)"

20. El artículo 9 del PIDESC, establece:

"Artículo 9: Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

21. Por su parte, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, en lo pertinente, consagran lo siguiente:

"Artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley."

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley."

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante."

"Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud."

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley..."

¹⁵ Cfr. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 100, Informe VI, "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, Pág. 9.

¹⁶ Artículo 6.1 consagra que el derecho a la vida.



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionado Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 6 de 14

22. De acuerdo con los postulados descritos, la seguridad social es un derecho constitucional, así como un servicio público esencial, cuya prestación se encuentra a cargo del Estado y debe orientarse por los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia, correspondiéndole al Estado garantizar la prestación de este servicio, ya sea en forma directa a través de entidades oficiales o por intermedio de entidades privadas o semioficiales.

23. Por su parte, la Ley 100 de 1993, definió en su preámbulo la seguridad social integral como: "El conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad."

24. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-576 de 2008 manifestó:

"que la atención en salud debe ser integral y por ello, comprende todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos iniciados, así como todo otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento de la salud del/ de la (sic) paciente¹⁷. (subrayado fuera de texto).

El principio de integralidad es así uno de los criterios aplicados por la Corte Constitucional para decidir sobre asuntos referidos a la protección del derecho constitucional a la salud. De conformidad con él, las entidades que participan en el Sistema de Seguridad Social en Salud - SGSSS - deben prestar un tratamiento integral a sus pacientes, con independencia de que existan prescripciones médicas que ordenen de manera concreta la prestación de un servicio específico. Por eso, los jueces de tutela deben ordenar que se garantice todos los servicios médicos que sean necesarios para concluir un tratamiento¹⁸." (Subrayado fuera del texto original).

25. Es preciso recordar, que el servicio de salud para que sea efectivo y cumpla con su finalidad constitucional, debe ser: **i) oportuno:** esto es, que el usuario debe gozar de la prestación del servicio en el momento que corresponde para recuperar su salud, sin sufrir mayores dolores y deterioros. Esta característica incluye el derecho al diagnóstico del paciente, el cual es necesario para establecer un dictamen exacto de la enfermedad que padece el usuario, de manera que permita que se brinde el tratamiento adecuado¹⁹; **ii) eficiente:** implica que los trámites administrativos a los que está sujeto el paciente sean razonables, no demoren excesivamente el acceso y no impongan al interesado una carga que no le corresponde asumir²⁰ y **iii) de calidad:** es decir, que los tratamientos, medicamentos, cirugías, procedimientos y demás prestaciones en salud requeridas, contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los pacientes²¹.

26. Debe entenderse que la jurisprudencia constitucional garantiza para los asociados el derecho a acceder a los servicios de salud, sin que medie ninguna clase de obstáculos, pero además se debe procurar que la atención sea oportuna, eficiente

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-518 de 2006

¹⁸ Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en diferentes fallos, dentro de los cuales pueden señalarse a manera de ejemplo los siguientes: T-830 de 2006, T-136 de 2004, T-319 de 2003, T-133 de 2001, T-122 de 2001 y T-079 de 2000

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-139 de 2011

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-760 de 2008

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-922 de 2009



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 7 de 14

y de calidad; solo así puede verse materializado el derecho a la salud, pues lo contrario sería permitir que se vulnere tal derecho.

5.6.2. Acerca del cubrimiento de traslados y transporte de pacientes.

27. En el año 2009, con el Acuerdo No. 08 expedido por la Comisión de Regulación en Salud, el servicio de transporte fue incluido en el entonces Plan Obligatorio de Salud – POS. Posteriormente fue derogado por el Acuerdo 029 de 2011, eliminando el parágrafo 2º del precitado Acuerdo y se añadió el siguiente artículo:

“Artículo 43. Transporte del paciente ambulatorio. El servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia, para acceder a un servicio o atención incluida en el Plan Obligatorio de Salud, no disponible en el municipio de residencia del afiliado, será cubierto con cargo a la prima adicional de las Unidades de Pago por Capitalización respectivas, en las zonas geográficas en las que se reconozca por dispersión”.

28. Con la Resolución No. 6408 de 2016, se dispuso en su artículo 126 que el POS con cargo a la UPC, cubría el traslado acuático, aéreo y terrestre en ambulancia básica o medicalizada, mientras que el artículo 127 *ibídem* establecía que:

“i) el servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia, para acceder a una atención incluida en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, no disponible en el lugar de residencia del afiliado, será cubierto en los municipios o corregimientos con cargo a la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica”

ii) Que las EPS o las entidades que hagan sus veces “deberán pagar el transporte del paciente ambulatorio cuando el usuario debe trasladarse a un municipio distinto a su residencia para recibir los servicios mencionados en el artículo 10 de este acto administrativo, cuando existiendo estos en su municipio de residencia la EPS o la entidad que haga sus veces no los hubiere tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios”.

29. La anterior normativa fue reproducida en la Resolución No. 5887 de 2018 y posteriormente en la Resolución 2292 de 23 de diciembre de 2021, con ligeras modificaciones, las cuales se encuentran vigente.

30. Decantado lo anterior, sea útil poner de presente que la Corte Constitucional ha precisado que el Sistema de Seguridad Social en Salud tiene servicios cuya prestación y financiación debe correr a cargo del Estado en su totalidad; hay otros costos que deben ser asumidos de manera compartida entre el sistema y el usuario, y algunos que están excluidos del Plan Básico de Salud y por ende deben ser asumidos por el paciente y por su familia²².

31. En esa medida, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que debe analizarse por el Juez de tutela la situación particular y verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: **“(i) que el paciente ni sus familiares cercanos tengan los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado y, (ii) de no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario. No obstante la regulación de los casos en los cuales el servicio de transporte se encuentra cubierto por el PBS, existen otros supuestos en los que a pesar de encontrarse excluido, el transporte se convierte en el medio para poder garantizar el goce del derecho de salud de la persona.”**²³

²² Corte Constitucional Sentencias T-900 de 2000, T-1079 de 2001, T-1158 de 2001, T- 962 de 2005, T-493 de 2006, T-760 de 2008, T-057 de 2009, T-346 de 2009, T-550 de 2009, T-149 de 2011, T-173 de 2012 y T-073 de 2013, T- 155 de 2014 y T-447 de 2014, T-529 de 2015.

²³ Corte Constitucional T-032-18



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 8 de 14

32. Así, para ordenar a través de la acción de tutela la prestación del servicio de transporte del paciente y su acompañante, es estrictamente necesario que dentro del expediente se encuentre demostrada la necesidad de prestación del servicio de salud por fuera del municipio de residencia del paciente, es decir, que exista certeza de la indicación médica en este sentido y no sea una mera eventualidad. Aunado a ello, y en el evento de requerirse el acompañamiento del paciente a ciudad distinta a la de su residencia, se deberán acreditar por la parte que lo solicita los supuestos establecidos por la Corte Constitucional para su procedencia.

5.6.3. Estadía y manutención para pacientes y acompañantes.

33. Con relación al tema de los gastos de transporte y estadía de pacientes que involucren a un familiar, ha dicho la Corte Constitucional, que toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida, removiendo barreras que impidan su acceso, cuando se involucre el desplazamiento a un lugar distinto al de residencia, debido a que en su territorio no existen instituciones en capacidad de prestarlo, y la persona no puede asumir los costos de dicho traslado.

34. Preciso además en sentencia T-081 de 2019:

“...esta Corporación ha admitido que fuera de los supuestos de hecho referidos en el párrafo que antecede, el servicio de transporte deberá ser sufragado por el paciente o su núcleo familiar. Empero, también ha identificado escenarios donde algunos usuarios del sistema de salud no pueden gozar del aludido servicio porque no está incluido en el PBS y requieren, en todo caso, bajo criterios de urgencia y necesidad, recibir los procedimientos médicos ordenados para tratar sus patologías. De manera que, con el fin de evitar que la imposibilidad de trasladarse derive en una barrera de acceso a los servicios de salud, la Corte ha reconocido que las EPS deben brindar este beneficio cuando “(i) ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado y (ii) que de no efectuarse la remisión se pone en riesgo la dignidad, la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario”.

Una de las situaciones no contemplada en el PBS con cargo a la UPC, es aquella en la que el usuario del sistema deba trasladarse con un acompañante, toda vez que este es totalmente dependiente para su desplazamiento o requiere atención permanente para garantizar su integridad física. En tal contexto, ha puesto de presente esta Corte que también deberá la EPS brindar el transporte del acompañante si se acredita su insuficiente capacidad económica (o la de su núcleo familiar).”

“Si bien el transporte y hospedaje del paciente no son servicios médicos, en ciertos eventos el acceso al servicio de salud depende de que al paciente le sean financiados los gastos de desplazamiento y estadía en el lugar donde se le pueda prestar atención médica. (...) Así pues, toda persona tiene derecho a que se remuevan las barreras y obstáculos que impidan a una persona acceder a los servicios de salud que requiere con necesidad, cuando éstas implican el desplazamiento a un lugar distinto al de residencia, debido a que en su territorio no existen instituciones en capacidad de prestarlo, y la persona no puede asumir los costos de dicho traslado”

37. A partir de los citados parámetros jurisprudenciales y de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, la Sala determina que es posible establecer la necesidad y urgencia de los insumos y servicio de traslado que se pretenden, veamos:

5.7. Caso concreto

5.7.1. Pruebas relevantes. Al expediente fueron allegadas las siguientes:

38. (1) Copia de la cédula de ciudadanía, donde se verificó la identidad de la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo y su edad: 66 años.²⁴

²⁴ Folio 7 archivo digital: “01ExpedientePrimerInstancia”



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 9 de 14

39. (2) Copia de órdenes médicas e historial clínico de la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo, donde se constató el diagnóstico de: "gonartrosis primaria bilateral, con "cambios artrósicos degenerativos bilaterales", y "obesidad" con síntomas de dolor en rodillas con 3 años de evolución; así como el manejo quirúrgico que fue prescrito para reemplazo articular de rodilla a través de prótesis y reemplazo total de rodilla por sinovectomía total²⁵. Entre los folios 8 y 32 a 33 del expediente digital. También se acreditó la remisión efectuada a través de pre-autorización de servicios de 1 de febrero de 2022, al Centro de Ortopedia y Rehabilitación Ortovital SAS en la ciudad de Barranquilla para realización de junta especializada de evaluación de reemplazo articular, la cual fue programada para el día 14 de marzo de 2022 a la 1:30 pm.

40. (3) Respuesta de la Nueva EPS el 22 de febrero de 2022, a nombre de la accionante, en relación con la solicitud de reconocimiento de viáticos elevada por esta a efectos de asistir a cita para junta especializada para evaluación de reemplazo articular, señalando que ello no resulta procedente²⁶.

41. (4) Pantallazo aportado por la Nueva EPS S.A, donde se evidencia que la accionante se encuentra en estado activo de asegurabilidad en salud, en el régimen contributivo en calidad de cotizante, categoría A.²⁷.

42. (5) En el fallo de tutela impugnado, la Juez de primera instancia dejó la siguiente constancia: "Siendo las 3:29 de la tarde, del día 14 de marzo del 2022, el Despacho mediante comunicación telefónica al número celular 3053411380, se comunicó con el señor Jhon Jairo Martínez Ortega (agente oficioso de la accionante) quien manifestó que de su propio pecunio asumió los gastos de traslado de su madre a la ciudad de Barranquilla quien fue sometida a una cirugía de rodilla y además informó al Despacho que el médico tratante le comunicó que la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo debía permanecer en recuperación al menos 15 días calendario. Reiteró al Despacho que carece de recursos para costear los gastos que derivan de la cirugía, estadía, alimentación, transporte, etc."²⁸

43. (6) En la presente fecha se procedió a establecer comunicación telefónica desde el abonado 3053411380 que se suministró como número de contacto del accionante, quien a través de su agente oficioso le informó al despacho sustanciador que a la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo, se le realizó junta especializada de evaluación de reemplazo articular en la ciudad de Barranquilla y que actualmente se encuentra en la ciudad de Cartagena. Ante la pregunta de la realización de procedimiento quirúrgico, el señor Jhon Jairo Martínez Ortega aclaró que tal procedimiento no se había llevado a cabo y que el médico tratante informó que una vez realizado el procedimiento en dicha ciudad (Barranquilla), debía permanecer en quietud durante 15 días, sin someterse a traslado o movilización. Adicionalmente puso de presente estar adelantando trámites para cambio de EPS.

²⁵ Folio 8 a 15 archivo digital: "01ExpedientePrimeralInstancia"

²⁶ Folio 17 archivo digital: "01ExpedientePrimeralInstancia"

²⁷ Folio 31 archivo digital: "01ExpedientePrimeralInstancia"

²⁸ Folio 63 archivo digital: "01ExpedientePrimeralInstancia"



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionado Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 10 de 14

5.7.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico aplicable.

44. Tal y como viene dicho, la controversia gira alrededor de una presunta violación a los derechos fundamentales de la señora Edelma Ortega, al no suministrársele los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para ella y un acompañante, mientras recibe la atención en salud requerida en la ciudad de Barranquilla, esto es, en ciudad distinta a donde reside.

45. Se encuentra acreditado en el expediente, que la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo es una paciente de 66 años, adulta mayor, con una patología que limita su funcionalidad: *gonartrosis primaria bilateral*²⁹; que se revela con cambios artrósicos degenerativos y dolor, frente a lo cual le fue ordenado manejo quirúrgico a través de reemplazo de rodilla, previa realización de junta especializada de evaluación de reemplazo articular en la ciudad de Barranquilla, para el día 14 de marzo de 2022.

46. Lo anterior quiere decir, que la señora Ortega Cogollo es una persona con múltiples padecimientos por los cuales debe ser tratada, requiriendo de un soporte de funcionalidad traducido en una prótesis de rodilla, ante un diagnóstico principal que le causa dolor e impacta de manera directa y negativa sobre su salud y vida, resultando deducible la disminución funcional que padece ante el diagnóstico severo que representa la necesidad de acudir a un reemplazo articular en quien además presenta obesidad.

47. A su vez, dentro del trámite de la solicitud de tutela se pone de presente la limitante económica de la paciente y sus familiares para acceder a servicios de salud en la ciudad de Barranquilla, atendiendo los costos de transporte, alojamiento y alimentación para ella y un acompañante.

48. En relación con este punto, la Juez de primera instancia accedió al amparo solicitado, señalando que no quedó desvirtuada la afirmación respecto a la dificultad económica que representa para la paciente asumir los gastos enunciados. Al respecto debe indicarse, que la misma accionada dio cuenta de tratarse de una paciente perteneciente al régimen contributivo en calidad de cotizante categoría A, lo que indica un ingreso base inferior a 2 SMLMV, señalándose además, que dadas las condiciones de movilidad de la actora, debe acceder a un servicio especial para traslado junto a un acompañante, con unos requerimientos mínimos a fin de proteger su integridad y salud, y que en la medida en que sigan prescribiéndole atenciones, procedimientos y/o controles en otra ciudad distinta a la de su lugar de residencia, desbordarían su capacidad económica.

49. En casos como el atendido, de acuerdo a lo previsto por la Corte Constitucional, especialmente en sentencia T-032 de 2018, las condiciones económicas particulares deben ser valoradas y confrontadas con el tipo de servicio que se solicita, es decir, se debe efectuar una ponderación entre las circunstancias socioeconómicas y el costo de los servicios que se pretenden.

²⁹ De acuerdo con la literatura médica consiste en una enfermedad articular crónica, degenerativa y progresiva, resultante de eventos mecánicos y biológicos



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionado Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 11 de 14

50. En el particular se advierte, que fue programada atención médica en la ciudad de Barranquilla, lo que debido a la patología grave que padece la actora, implica la utilización de un medio de transporte especial que se adapte a sus necesidades físicas actuales, además de una necesaria estancia postquirúrgica; lo que sin mayores cálculos permite deducir que extralimitaría la previsión de gastos de una familia con menos de 2 SMLMV.

51. Aunado a lo anterior, se trata de una paciente de edad avanzada (66 años), con otras patologías como obesidad, donde la salud surge como derecho fundamental autónomo que resulta de particular relevancia cuando se trata de personas mayores, más aún aquellas que cuentan con una patología adicional a aquellas naturales por el simple paso del tiempo, por lo que este grupo de personas tienen un carácter prevalente respecto de los derechos de los demás³⁰.

52. Así, de acuerdo con la sentencia T-032 de 2018 que viene siendo citada, el servicio de transporte, estancia y manutención, en las condiciones requeridas de acuerdo al caso concreto, correspondería en principio ser costeadado únicamente por el paciente y/o su núcleo familiar. No obstante, en el desarrollo jurisprudencial se han establecido unas excepciones en las cuales el prestador de salud está llamado a asumir los gastos derivados de este, entendiéndose como un medio que permite el acceso a los servicios de salud, visto que en ocasiones al no ser posible el traslado del paciente para recibir el tratamiento médico ordenado, se impide la materialización del derecho fundamental, debiendo autorizársele y suministrar el transporte y demás gastos de estancia, a una persona que no cuenta con los recursos económicos para sufragarlo aun cuando dichos gastos no esté incluido en el PBS, caso en el cual la prestadora es la obligada a correr con los mismos.

53. En esa medida, comoquiera que ni el paciente ni su familia cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar el costo que implica el traslado para recibir el tratamiento ordenado por médico tratante, así como la estancia por la cirugía también ordenada, y que con ello se pone en riesgo la salud de la adulta mayor, se cumplen los requisitos jurisprudenciales previamente referenciados para que la entidad accionada esté llamada a asumir los gastos derivados del servicio de transporte del paciente y un acompañante, así como alimentación y estadía de requerirse, pues la negativa en tal sentido hace evidente la violación de los derechos fundamentales ya reseñados.

54. La Sala insiste, que aun cuando el transporte y la estadía *per se* no sean servicios médicos, resultan ser los medios para materializar el servicio a la salud, siendo necesario el financiamiento de estos a favor de quien no cuenta con la capacidad económica de solventarlos. Por esto, las EPS, se encuentran en la obligación de garantizar el acceso a la promoción, protección y recuperación de salud, en cumplimiento de los servicios que se les ha confiado, sin que puedan incurrir en omisiones o realizar actuaciones, que perturben la continuidad y eficacia del servicio.

³⁰ Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-013/20, expone que, el concepto de adulto mayor fue definido en la ley 1276 de 2009, donde se manifiesta que, será adulto mayor quien supere los 60 años o aquel que sin superar esa edad, pero con más de 55 años, tenga condiciones de "desgaste físico, vital y psicológico que así lo determinen". Ahora bien, en concordancia con este concepto es menester exponer que, todos los adultos mayores deben gozar de una protección especial de sus derechos y se les debe brindar apoyo y ayuda de manera preferente cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad, además de propender su propio bienestar y crear condiciones que le permitan reducir su nivel de dependencia familiar y estatal.



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 12 de 14

55. Ahora bien, estimó la Juez de primera instancia que la Nueva EPS en virtud del amparo decretado, debía en el término de 1 día autorizar y cubrir los gastos de transporte y alojamiento que la señora Edelma Alicia Ortega Cogollo y su acompañante requirieran para desplazarse desde el lugar de su residencia a la institución donde se le practicarían los procedimientos prescritos por su médico tratante; sin embargo, tal orden incorpora un término específico frente a una situación que actualmente se encuentra superada, esto es, la cita para realización de junta especializada de evaluación de reemplazo articular en la ciudad de Barranquilla, la cual de acuerdo a lo probado y corroborado por el accionante, tuvo lugar el 14 de marzo de 2022.

56. Con todo, siendo clara la necesidad de garantizársele a la accionante un tratamiento integral frente a la patología padecida por la actora, la Sala procederá a modificar lo decidido en primera instancia, sobre tal premisa. Lo anterior, en aras de que se le provea a la actora de lo necesario para preservar su salud y para mantener una vida en condiciones dignas, en virtud del principio de integralidad.

5.8. Conclusión

57. En el presente caso, la Sala MODIFICARÁ la decisión de primera instancia, resultando evidente que una paciente, con los compromisos de salud de los cuales adolece la accionante, debe contar con los recursos que le permitan acceder a los servicios en salud prescritos, además de garantizársele la continuidad del tratamiento médico que en virtud de su diagnóstico, le sea ordenados y autorizados.

VI.- DECISIÓN

58. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia de 15 de marzo de 2022, proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se tuteló el amparo de derechos fundamentales invocados, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, en sus ordinales segundo y tercero, los cuales se reemplazan, así:

“SEGUNDO: ORDENAR a la Nueva EPS, a través de su gerente zonal, o quien haga sus veces al momento de la notificación de esta providencia, autorice y cubra una atención integral a la paciente Edelma Alicia Ortega Cogollo, en relación con la enfermedad que padece: gonartrosis primaria bilateral, comprendiendo la atención en salud el suministro de tratamientos, medicamentos, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos o procedimientos iniciados, así como cualquier otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento y mantenimiento de la salud del paciente, toda vez que es la



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado Nueva EPS S.A
Decisión MODIFICA sentencia de primera instancia
Página Página 13 de 14

entidad encargada de ello, para lo cual no podrá colocar trabas administrativas.

TERCERO: ORDENAR a la Nueva EPS, a través de su gerente zonal, o quien haga sus veces al momento de la notificación de esta providencia, autorice y cubra una atención integral a la paciente Edelma Alicia Ortega Cogollo, en relación con la enfermedad que padece: gonartrosis primaria bilateral, comprendiendo la atención en salud gastos de transporte y alojamiento que requiera junto a un acompañante, para desplazarse hasta la IPS o institución donde se le practiquen procedimientos y/o controles ordenados en ciudad o municipio distinto al de su residencia. Lo anterior de acuerdo a la duración del procedimiento, debiendo mantener permanentemente informada a la paciente y al Juez A quo de las gestiones realizadas para el suministro del tratamiento, servicios y/o gastos derivados de la citada enfermedad.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley 2591 de 1991, por Secretaría, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. En caso de no seleccionarse, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen sin necesidad de auto que lo ordene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 006 de la fecha


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ
MAGISTRADO


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado



Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-011-2022-00039-01
Accionante	Edelma Alicia Ortega Cogollo (agente oficioso de su madre, Jhon Jairo Martínez Ortega)
Accionado	Nueva EPS S.A
Decisión	MODIFICA sentencia de primera instancia
Página	Página 14 de 14

