INFORME SECRETARIAL. Bogotá D.C., 29 de Mayo de 2020. En la fecha, pasa al Despacho del Señor Juez la Acción de Tutela de la referencia. Sírvase Proveer.

Primero (1) de Junio de Dos Mil Veinte (2020).

ACCIÓN DE TUTELA No. 11001 31 05 033 2020 00 158 00			
ACCIONANTE	Yeisson Daniel Guapacho Tapiero	**DOC. IDENT.**	1.082.215.811
ACCIONADA	Sura E.P.S. y Superintendencia Nacional de Salud		
PRETENSIÓN	Ordenar a Sura E.P.S. i) practicar resonancia magnética de cerebro; ii) ordenar consulta de primera vez con especialista en otorrinolaringología; iii) ordenar consulta de control o seguimiento con especialista en neurología: iv) coordinar los servicios de transporte y viáticos necesarios para el accionante y un acompañante los días que deba asistir a citas, exámenes o tratamientos médicos; v) entregar los medicamentos formulaos por el médico tratante, así como los que se llegaren a requerir después de las siguientes citas médicas; y vi) ordenar las citas y terapias que se requieran según el concepto del fisioterapeuta Francisco Javier Ospino Arredondo.		

I. ANTECEDENTES

El señor **YEISSON DANIEL GUAPACHO TAPIERO**, actuando en nombre propio presentó solicitud de tutela contra la **EPS SURA** y la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, invocando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vida en condiciones dignas, los cuales considera vulnerados por cuanto la entidad accionada se ha negado a asignar las citas médicas y tratamientos ordenados por los médicos tratantes, además de suministrar el transporte requerido para asistir a estos.

Para fundamentar su solicitud, la accionante relata los siguientes:

1. HECHOS.

1.1 El 4 de Septiembre de 2016 el accionante sufrió un accidente de tránsito al chocar con una moto que se dio a la fuga. Como consecuencia, este día fue trasladado de urgencias al Hospital San Mateo con heridas de baja gravedad, las cuales ocasionaron una hospitalización desde ese día hasta el 15 de Noviembre del mismo año.

1.2 Desde esa fecha, el accionante ha sido hospitalizado en múltiples ocasiones, pues su estado de salud no mejoraba y ha tenido que acudir al hospital de manera frecuente. En total el accionante cuenta con más de 18 incapacidades mensuales que demuestran que, a raíz del accidente sufrido, no pudo regresar a su empleo en una empresa de seguridad privada. La empresa continuó pagando el salario correspondiente durante los primeros 180 días. Después de varios procesos el accionante fue pasado a revisión con una aseguradora.

1.3 El 19 de Julio de 2019 la empresa SEGUROS DE VIDA ALFA S.A. determinó que el accionante cuenta con una pérdida de capacidad laboral del 62,48% de origen común y con fecha de estructuración del 4 de septiembre de 2016. Con posterioridad, PORVENIR S.A. concedió la pensión de invalidez al señor Yeisson Daniel Guapacho Tapiero.

1.4 Desde la fecha del accidente el accionante ha tenido que someterse a constantes terapias físicas y diferentes procedimientos, sin que haya sido posible su total recuperación.

1.5 Los médicos tratantes del accionante expidieron órdenes para controles y citas con las especialidades de otorrinolaringología, psiquiatría, neurología, terapia física, terapia ocupacional y terapia fonoaudiológica, sin embargo, estas no han sido agendadas. Finalmente se presentó un derecho de petición, ante lo cual las consultas fueron asignadas. A pesar de lo anterior, el accionante requiere que le auxilien el transporte hasta los centros de atención médica, toda vez que su situación económica y estado de

salud no le permiten hacerlo, teniendo en cuenta que la mayoría de doctores se encuentran ubicados en el norte de la ciudad.

1.6 El 20 de Agosto de 2019 el accionante radicó ante las oficinas de SURA un derecho de petición solicitando que le fuese costeado el transporte hasta la ubicación de los controles médicos a los que debe asistir como consecuencia del accidente sufrido el 4 de Septiembre de 2016.

1.7 El accionante interpuso acción de tutela con radicado No. 2019-01689 con la finalidad de que se diera respuesta al derecho de petición presentado, la cual resultó favorable a sus pretensiones, no obstante, SURA EPS no brindó respuesta alguna. En razón a lo anterior, el accionante interpuso Incidente de Desacato ante el Juzgado 15 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, por lo que el 9 de Diciembre de 2019 se requirió a SURA EPS para que dentro de dos días hábiles contestara la petición del accionante.

1.8 Con posterioridad, el 18 de Enero de 2020 SURA EPS se comunica e indica que va a organizar las citas y exámenes para poder coordinar los pasajes que necesite. Después de esta llamada el accionante no volvió a tener respuesta por parte de ellos. La única comunicación que se dio frente a este punto fue de manera telefónica, por lo que el accionante no cuenta con pruebas físicas de tal situación.

1.9 A pesar de los requerimientos realizados por el Juez en la tutela el 21 de Diciembre de 2019, no se ha dado cumplimiento a lo ordenado.

1.10 El accionante siguió necesitando citas y exámenes médicos, específicamente de neurología, otorrinolaringología, un examen de una resonancia magnética de cerebro para llevarla a control con el neurólogo después de realizada, una cita de ortopedia para unos dedos que no puede mover bien, citas de medicina interna y los medicamentos prescritos. Todo lo anterior fue autorizado por la EPS, pero las mismas no han sido asignadas.

1.11 Ante lo anterior, el accionante se dirigió a la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de agilizar el trámite de las citas. Sin embargo, la SURA EPS volvió hacer caso omiso y no ha agendado las citas.

1.12 El 24 de Febrero de 2020 el accionante fue a consulta con su acompañante (María Chaparro), al ver que nadie lo llamaba a consulta se dirigió a atención al usuario donde le indicaron que la cita no estaba paga. Luego al corroborar que la cita si estaba facturada le comunicaron que el doctor ya se había ido, en consecuencia, no pudo verse con el especialista, ni renovar las órdenes para los medicamentos necesarios. A la fecha el accionante lleva aproximadamente un año sin verse con el especialista.

1.13 El accionante requiere un medicamento especial para la memoria el cual no ha sido suministrado, pues las personas encargadas de despachar los medicamentos dicen que tales pastillas únicamente son entregadas a personas de la tercera edad sin memoria y que solo las entregan en la sede principal de SURA. A su vez en la sede principal le informaron que tampoco las entregan.

1.14 Adicional a lo anterior, el accionante requiere medicamentos para las convulsiones, la hipoacusia, el vértigo, la pérdida de memoria y malestares musculares.

1.15 Ahora ante la crisis generada por el coronavirus necesita aún más un transporte especializado que lo lleve a sus citas médicas, pues al exponerse al transporte público para asistir a sus citas y exámenes puede resultar contagiado, lo cual debido a su delicado estado de salud no podría soportar.

2. Intervención de la Entidad Accionada.

Admitida la tutela, de ella se dio traslado a las entidades accionadas a fin de que ejercieran el derecho de defensa.

2.1 Respuesta de la Superintendencia Nacional de Salud.

Mediante contestación enviada a la dirección de correo electrónico el día 20 de Mayo de 2020, la entidad solicita ser desvinculada del trámite de la acción de tutela toda vez que los derechos presuntamente vulnerados o amenazados no tiene como causa una acción u

omisión por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. En consecuencia, se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Así mismo, la accionada en ejercicio de sus funciones inspección, vigilancia y control puso en conocimiento de la Dirección de Protección al Usuario los hechos narrados en la presente acción de tutela.

Con posterioridad, el 22 de Mayo de 2020, la Supersalud allega alcance a lo manifestado en contestación anterior, informando que la Dirección de Protección al Usuario procedió a requerir a la EPS SURA al persistir inconvenientes en la prestación de los servicios en salud del accionante.

2.2Repuesta EPS Sura.

En correo enviado el 21 de a Mayo de 2020 la EPS accionada solicita se declare la improcedencia de la acción al no haberse vulnerado derecho fundamental alguno, para lo cual realiza un pronunciamiento frente a las pretensiones de la acción de tutela.

Respecto de la asignación de las citas médicas requeridas por el accionante, señala lo siguiente:

> *"1. Se asigna consulta para RMN CEREBRAL el día 22 de mayo a las 2 pm en lito médica dirección: cr 13 # 49 - 40 consultorio 620.*
> *2. Cita de otorrinolaringología: se asigna para el día 26 de mayo 5:30pm: Corporación salud un- hospital nacional de Colombia dirección: cl 44 # 59 – 75.*
> *3. Cita con neurología: cita neurología 26 de mayo 1:30 pm, teleconsulta reformulación neurofamilia ips sas, dirección: cr 20 # 86 – 57.*
> *4. Los medicamentos fueron formulados desde el mes de enero on raff continuo hasta el mes de mayo como se adjunta formula. Por lo cual, a esos medicamentos solo se les debe realizar la gestión de hacer la renovación. Entonces en la nueva consulta de neurología el médico referirá la nueva formulación.*
> *5. Cita de terapias físicas: Asignada en IPS PRIMARIA ASISTIR SALUD. el día 29 de mayo 10 am con DRA Ballen".*

Dicha información fue comunicada telefónicamente a María Chaparro. Así mismo, se anexó orden de psiquiatría, la cual fue asignada en la Clínica Retornar para el día 22 de Mayo a las 5:00 p.m., en la ciudad de Bogotá.

Con respecto a la solicitud de transporte para asistir a las citas médicas, señala que esta pretensión no se encuentra llamada a prosperar, toda vez que este tipo de servicio sobrepasa el alcance del Plan de Beneficios en Salud – PBS. Allega con la respuesta de la acción de tutela la respuesta al derecho de petición que había sido presentado por el accionante frente a este punto.

En lo relativo al tratamiento integral señala que "*no tiene fundamento médico alguno, pues solo los expertos en el área de salud pueden determinar las prestaciones de los usuarios, y en el presente caso no se refleja en la base de datos de mi representada, radicación alguna de orden médica que indique que de acuerdo al estado de salud de la accionante es necesario generar la prestación de tratamiento integral, situación que imposibilita totalmente no solo a EPS SURA sino también que el juez de tutela ordene el suministro de los mismos*".

II. PROBLEMA JURÍDICO.

Estima el Despacho que el problema constitucional que deriva de las situaciones fácticas puestas en conocimiento por las partes, consiste en determinar si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vida en condiciones dignas del señor Yeisson Daniel Guapacho Tapiero, al negarse a asignar las citas médicas y tratamientos médicos ordenados por sus médicos tratantes. Así mismo, se determinará si

hay lugar a conceder la pretensión de tratamiento integral y el suministro de viáticos o transporte para asistir a las citas médicas y tratamientos del accionante y su acompañante.

De esta forma y con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se entrará a estudiar en primera medida i) la procedencia de la acción de tutela frente a otros medios de defensa judicial; ii) el derecho a la salud en el marco de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015); iii) el principio de integralidad y la prestación de servicios para garantizar una vida digna; y iv) el cubrimiento de los gastos de transporte por parte de la EPS; para concluir haciendo un análisis del v) caso en concreto, momento en el cual se estudiará si se configura la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de las pretensiones relativas a la asignación de citas médicas.

1. Procedencia de la acción de tutela ante otros medios de defensa judicial.

Como bien es sabido, la acción de tutela fue creada como un mecanismo cuya finalidad es garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas que están siendo vulnerados o amenazados. Dicha acción tiene un carácter residual, en tanto que la misma procede únicamente ante la inexistencia o ineficacia de otros mecanismos judiciales que contrarresten la inminente vulneración de los derechos fundamentales de las personas[1].

Bajo este postulado, el inciso 4ª del Art. 86 de la C.P. establece que "*esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*". (Subrayado fuera de texto).

A su vez, Art. 6 del Decreto 2591 de 1991 establece que dicha acción será improcedente cuando existan otros medios de defensa judiciales como arriba se mencionó, no obstante, esta acción será procedente excepcionalmente, siempre y cuando dichos medios no resulten eficaces para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante. Para tal efecto, el Juez constitucional deberá analizar el caso en concreto con la finalidad de determinar la eficacia de los medios de defensa judicial existentes y las circunstancias específicas en que se encuentra el accionante para invocar la protección de sus derechos a través de la tutela.

En tal sentido, la acción de tutela procede como mecanismo principal y definitivo de protección de los derechos fundamentales cuando el accionante ha acreditado que no cuenta con otros medios de defensa judicial, o que existiendo, estos no resultan idóneos para resguardar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados[2]. De presentarse dicho evento, el Juez Constitucional deberá evaluar las circunstancias específicas en las que se encuentra el accionante, para determinar si en el caso en concreto los medios existentes resultan ineficaces para la protección de sus derechos.

Por su parte, esta acción constitucional procede como mecanismo transitorio en aquellos casos en los que, pese a existir otros medios de defensa alternativos, el accionante busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable, caso en el cual la orden de tutela tendrá efectos temporales y producirá efectos hasta tanto la autoridad competente decida de fondo el respectivo caso.

De tal manera, se tiene entonces que existen dos excepciones al requisito de subsidiariedad de la acción de tutela[3], una de las cuales se encuentra estrechamente ligada con la existencia de un perjuicio irremediable. Así pues, en cuanto a la naturaleza de este perjuicio y cómo identificar la existencia del mismo en un determinado caso, la Corte Constitucional ha establecido las características propias de esta figura de la siguiente manera:

> "*(i)* ***inminente,*** *es decir, por estar próximo a ocurrir, (ii)* ***grave,*** *por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante, (iii) que requiera*

[1] Sentencia T-132 de 2006.
[2] Sentencia T-079 de 2016.
[3] Sentencia T-029 de 2017.

> ***medidas urgentes*** *para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea* ***impostergable*** *a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad".*[4]

Para tales efectos, la Corte dispone que el Juez Constitucional deberá realizar un juicio de procedibilidad de la acción, el cual deberá ser menos estricto cuando el accionante sea un sujeto de especial protección. De tal manera lo ha dispuesto al establecer que "*existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales*"[5] (Subrayado Fuera de Texto).

Así pues, al momento de realizarse el juicio de procedibilidad, se deberán analizar las condiciones específicas del accionante como sujeto de especial protección, con miras a flexibilizar las reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela contempladas en el Decreto 2591 de 1991[6].

> "*Esta Corte ha manifestado que si bien los jueces de tutela deben ser estrictos en la aplicación de estos requisitos, para efectos de hacer valer el carácter subsidiario de la acción de tutela, existen situaciones en las que el análisis de procedibilidad de la tutela se debe efectuar en forma más amplia -esto es, menos estricta-, dada la naturaleza de las personas que solicitan amparo para sus derechos fundamentales: se trata de los casos en que estén de por medio los derechos de cualquiera de los sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza. En tales situaciones, los jueces deben estudiar las características del perjuicio irremediable arriba explicadas con un criterio de admisibilidad más amplio, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.*" [7] (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Para realizar dicho análisis, el Juez de Tutela deberá tener en cuenta que este mecanismo se encuentra revestido de un carácter residual y subsidiario, para garantizar una protección inmediata de los derechos fundamentales cuando no exista otro medio de defensa eficaz para salvaguardar el derecho, o cuando esta se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[8].

De tal forma se tiene la acción de tutela procede de manera excepcional en los siguientes casos[9]:

> *"i) Cuando los medios ordinarios de defensa judicial no sean lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados o amenazados.*
>
> *ii) Cuando a pesar de que tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.*
>
> *iii) Cuando el accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas) y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela"*[10]*.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Aunado a lo anterior, se advierte que en casos como el que nos ocupa, se deberá verificar que la negativa por parte de la E.P.S. en la prestación de los servicios de salud i) vulnere la dignidad humana; ii) que tal vulneración afecte a un sujeto de especial protección

[4] Sentencia T- 538 de 2013.
[5] Sentencia T-515 de 2006.
[6] Sentencia T-206 de 2013.
[7] Sentencia T-015 de 2006.
[8] Sentencia T-336 de 2009.
[9] Sentencia T-336 de 2009.
[10] Sentencias: T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004 y T-1012 de 2003.

constitucional; iii) y que como consecuencia de esto, se ponga a la persona en una situación de indefensión al no contar con los recursos económicos para hacer valer su derecho.[11]

Así mismo, la acción de tutela también resulta procedente en estos casos cuando:

a) Se niegue sin justificación la cobertura o prestación de un servicio médico incluido en el POS;
b) Se niegue la autorización para la realización de un procedimiento, tratamiento o suministro de un medicamento excluido del POS, el cual tiene el carácter de urgente y no puede ser adquirido por el paciente, al no contar con los recursos económicos necesarios para tales efectos.

2. El derecho a la salud como derecho fundamental autónomo en el marco de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015).

La Ley Estatutaria de Salud fue promulgada con el objeto de garantizar **el derecho fundamental a la salud,** regularlo y establecer sus mecanismos de protección, esto en desarrollo de los postulados consagrados en la Constitución Política, tal y como se reseñará a continuación.

El Art. 48 de la Carta Política define la seguridad social como "*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*". Más adelante continúa el Art. 49 haciendo alusión a la atención de salud y a los servicios públicos a cargo del estado, garantizando el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud[12].

Al tenor de dichas normas, el derecho a la salud "implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo […] Así mismo, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva[13]"

La concreción de tales condiciones para materializar el derecho a la salud se hace a través de la creación de escenarios en los que se permita el acceso a este derecho en todas y cada una de sus etapas, esto es, desde la promoción y la prevención, hasta el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Así pues, en aras de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, el legislador estableció en la Ley Estatutaria de Salud una serie de parámetros y obligaciones en cabeza del Estado, entre los cuales se encuentra el deber que tienen las entidades que ofrecen los servicios de salud de no agravar la situación de salud de las personas afectadas[14].

En su Art. 6 la ley en comento establece los elementos y principios del derecho fundamental a la salud, los cuales deberán interrelacionarse para garantizar el goce del derecho. Entre tales principios se destacan:

> "*(i) la disponibilidad implica que el Estado tiene el deber de garantizar la existencia de medicamentos esenciales, agua potable, establecimientos, bienes, servicios, tecnologías, instituciones de salud y personal profesional competente para cubrir las necesidades en salud de la población;*
>
> *(ii) la accesibilidad corresponde a un concepto mucho más amplio que incluye el acceso sin discriminación por ningún motivo y la facilidad para acceder físicamente a las prestaciones de salud*

[11] Sentencia T-1182 de 2008.
[12] Sentencia T-121 de 2015.
[13] Ibídem.
[14] Artículo 5 de la Ley 1751 de 2015.

> *(iii) la calidad se vincula con la necesidad de que la atención integral en salud sea apropiada desde el punto de vista médico y técnico, así como de alta calidad y con el personal idóneo y calificado que, entre otras, se adecue a las necesidades de los pacientes y/o usuarios"*[15]. (Subrayado fuera de texto).

Entre otros principios, se destacan los de universalidad, *pro homine*, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad¸ libre elección, solidaridad, eficiencia, e interculturalidad.

El principio de continuidad en el servicio implica que la atención o la prestación del servicio médico, no podrá ser suspendido al paciente, por lo cual, dicha prestación deberá ser permanente, ininterrumpida y constante. En pronunciamiento la Corte Constitucional ha expresado que "una vez haya sido iniciada la atención en salud, **debe garantizarse la continuidad del servicio, de manera que el mismo no sea suspendido o retardado, antes de la recuperación o estabilización del paciente**"[16], ya sea por razones económicas o administrativas (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, el pleno goce del derecho a la salud se logra garantizando la prestación del servicio desde el inicio, desarrollo y terminación de los tratamientos médicos hasta llegar a la recuperación del paciente.

Otro de los principios que cobra fuerza con la promulgación de la ley estatutaria es el *pro homine* que encuentra su base en la dignidad humana, y en virtud del cual, las normas deberán ser interpretadas siempre a favor de la protección y el goce efectivo de los derechos de las personas, esto con miras a propender que las disposiciones legales se transformen en mecanismos que respeten y protejan las prerrogativas para lograr garantizar una mejor calidad de vida.

Dicho esto, en lo que respecta a los requisitos y trámites previos para el otorgamiento de prestaciones o tratamientos médicos, la Corte ha concluido que el estudio de los mismos debe realizarse de manera laxa y flexible, esto en aras de garantizar la efectividad y pleno goce de sus derechos[17] y asegurar la efectiva prestación del servicio[18].

En cuanto a la aludida integralidad del sistema, se "deberá brindar servicios de promoción, prevención, diagnóstico, **tratamiento, rehabilitación, paliación y todo aquello necesario para que el individuo goce del nivel más alto de salud posible o al menos, padezca el menor sufrimiento posible**. En virtud de este principio, se entiende que toda persona tiene el derecho a que se garantice su salud en todas sus facetas, esto es, antes, durante y después de presentar la enfermedad o patología que lo afecta, de manera integral y sin fragmentaciones"[19]. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De tal suerte, y a manera de síntesis se tiene que:

> *"(i) Los usuarios tienen derecho a acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad. Este derecho involucra la garantía de obtener una prestación del servicio acorde con los principios antes expuestos que permita una efectiva protección de sus derechos fundamentales.*
>
> *(ii) El individuo tiene derecho a la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos, este derecho a su vez implica el acceso a todos los servicios de salud requeridos, ya sea para prevención, **tratamiento o paliación**, en el momento oportuno, de manera integral y con los requerimientos de calidad necesarios para garantizar su efectividad.*

[15] Sentencia T-121 de 2015.
[16] Sentencia T-234 de 2014.
[17] Sentencias T-681 de 2012 y T-133 de 2013.
[18] Ver Artículo 8 de la Ley 1751 de 2015 acerca de la integralidad.
[19] Sentencia T-121 de 2015.

(iii) Así mismo, el paciente tendrá derecho a agotar las posibilidades de tratamiento para la superación de su enfermedad. Sobre este derecho, la Corte explicó que deberá entenderse como la potestad del usuario de exigir los servicios de salud, no sólo los necesarios para la superación de su enfermedad, sino también aquellos vinculados con la paliación, rehabilitación, recuperación y prevención de la enfermedad"[20]. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

3. El Principio de Integralidad en la prestación de servicios para garantizar una vida digna y el Tratamiento Integral.

El principio de integralidad se encuentra consagrado en el Art. 8º de la Ley 1751 de 2015 de la siguiente manera:

> *"Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador.* ***No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario****"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Este principio ha sido uno de los pilares orientadores en la prestación de los servicios de salud por parte de las entidades encargadas para tales efectos. De tal manera, la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos ha manifestado que el tratamiento de la persona no se limita únicamente a obtener la curación del padecimiento o enfermedad que lo aqueja, sino que, por el contrario, éste debe estar encaminado a que se suministren de manera pronta, efectiva y eficaz los cuidados necesarios para proporcionar al paciente el mayor bienestar posibles[21].

Así pues, dicho principio puede ser visto desde dos ópticas diferentes, las cuales hacen alusión a i) el concepto mismo de la salud y sus dimensiones; y ii) a la cobertura total de las prestaciones médico-asistenciales requeridas para el tratamiento y mejora del estado de salud del paciente y de su calidad de vida.

De lo anterior se desprende entonces que el principio de integralidad, bajo la segunda de estas visiones, hace alusión a que el tratamiento de la enfermedad debe abarcarse desde una perspectiva integral, a partir de la cual, dentro de la efectiva prestación del servicio de salud se deben incluir todos aquellos elementos y tratamientos necesarios para mejorar las condiciones funcionales, mentales y sociales del paciente. Es decir, se debe garantizar que la calidad de vida del paciente sea cada vez más óptima, lo cual puede ser logrado a través de la implementación de mejoras en los elementos, tratamientos y procedimientos suministrados por la E.P.S., ya que en ocasiones las enfermedades padecidas por estos implican situaciones en las que se podría ver comprometida la dignidad humana de no garantizarse un acceso integral a la prestación de los servicios de salud.

Dicha perspectiva del principio de integralidad, implica e impone una obligación en cabeza del Estado y de las entidades prestadoras del servicio de salud, en virtud de la cual se deberá garantizar la prestación de los servicios de salud de manera ágil y eficiente, lo cual implica la autorización de tratamientos, medicamentos, procedimientos, insumos, exámenes y demás servicios que resulten necesarios para el tratamiento y cuidados de la enfermedad, según las órdenes y prescripciones médicas formuladas por el médico tratante.

La Corte Constitucional[22] ha señalado una serie de requisitos o presupuestos que han de acreditarse en el trámite de la tutela para que sea concedida la garantía de tratamiento integral.

[20] Sentencia T-121 de 2015.
[21] Sentencia T-014 de 2017.
[22] Sentencia T-402 de 2018.

> *"Esta Corporación ha manifestado que el reconocimiento de dicho amparo requiere "(i) la descripción clara de una determinada patología o condición de salud diagnosticada por el médico tratante, (ii) por el reconocimiento de un conjunto de prestaciones necesarias dirigidas a lograr [superar o sobrellevar] el diagnóstico en cuestión; o (iii) por cualquier otro criterio razonable, precisando que el reconocimiento de la prestación integral del servicio de salud debe ir acompañado de indicaciones precisas que hagan determinable la orden del juez de tutela. Esto, por cuanto no le es posible a la autoridad judicial dictar órdenes indeterminadas ni reconocer mediante ellas prestaciones futuras e inciertas, pues, de hacerlo, se estaría presumiendo la mala fe de la entidad promotora de salud, en relación con el cumplimiento de sus deberes y obligaciones para con sus afiliados".*

No obstante, la Corte ha identificado una serie de casos en los que se hace necesaria la intervención del Juez de tutela para garantizar la atención integral del paciente. Uno de ellos, corresponde a aquellos eventos en los que están en juego las garantías fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, tal y como es el caso de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, ha determinado que en cuando el accionante se encuentre en condiciones de salud precarias, el Juez Constitucional podrá otorgar el reconocimiento de las prestaciones que se llegaren a requerir para garantizar su atención integral.

> *"Esta Corporación ha reconocido recientemente la garantía del tratamiento integral para menores de edad y adultos mayores, con la finalidad de protegerlos en su especial situación de vulnerabilidad, en especial cuando la E.P.S. ha actuado negligentemente en la prestación del servicio de salud. Tales son los casos presentados en la sentencia T-445 de 2017, en donde se reconoció tratamiento integral para dos menores con parálisis cerebral, de forma que se garantizara la provisión de insumos y servicios médicos, requeridos por los mismos, no contemplados en el POS"*[23]. (Subrayado fuera de texto).

4. Cubrimiento de viáticos y gastos de transporte.

En virtud del principio de accesibilidad consagrado en el Literal c) del Art. 6 de la Ley 1751, el transporte y viáticos requeridos para asistir a las citas médicas o tratamientos prescritos por el médico tratante, constituyen un elemento de acceso efectivo en condiciones dignas, a pesar de no ser propiamente un servicio médico[24].

La Resolución No. 3512 del 26 de Diciembre de 2019, por medio de la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación – UPC, en sus Arts. 121 (transporte en ambulancia) y 122 (transporte ambulatorio) regula lo relativo al transporte o traslado de pacientes de la siguiente manera:

> *"Art. 122. Transporte del paciente ambulatorio. El servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia para acceder a una atención financiada con recursos de la UPC, no disponible en el lugar de residencia del afiliado, será financiado en los municipios o corregimientos con la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica.*
>
> *Parágrafo. **Las EPS o las entidades que hagan sus veces igualmente deberán pagar el transporte del paciente ambulatorio cuando el usuario deba trasladarse a un municipio distinto al de su residencia** para recibir los servicios mencionados en el artículo 10 de este acto administrativo o 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. Esto aplica independientemente de si en el municipio la EPS o la entidad que haga sus veces recibe o no una UPC diferencial".*

En consideración de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido las siguientes subreglas que implican la obligación de acceder a las solicitudes de traslado intermunicipal:

[23] Ibid.
[24] Sentencia T-259 de 2019.

"i. El servicio fue autorizado directamente por la EPS, remitiendo a un prestador de un municipio distinto de la residencia del paciente[25]*.*

ii. Ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado.

iii. De no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario".

En consecuencia, el transporte ambulatorio de pacientes desde su lugar de residencia hasta el lugar en el que se prestará la atención médica se encuentra incluido dentro del Plan de Beneficios en Salud -PBS- y será financiado en los municipios o corregimientos con la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica, con base en lo expuesto anteriormente.

"La prima adicional es "un valor destinado a los departamentos y regiones en los cuales por haber menor densidad poblacional se generan sobrecostos en la atención, entre otras razones, por el traslado de pacientes. De tal forma, en esas áreas geográficas no se cuenta con la totalidad de red prestadora especializada, ni de alto nivel de complejidad, por tanto, la necesidad de traslado a otro centro urbano donde se cubran estos servicios motiva la asignación de un pago adicional por parte del Estado". En razón de lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que:

"Se infiere que 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 (…) ***se presume que en el domicilio del usuario existe la capacidad para atender a la persona, pues, en caso contrario, es responsabilidad directa de la EPS velar por que se garantice la asistencia médica****"*[26] (Subrayado en texto original).

En tal sentido, la Corte estableció dos subreglas a aplicar en los casos en que se requiera el transporte ambulatorio intermunicipal: "*(i) en las áreas a donde se destine la prima adicional, esto es, por dispersión geográfica, los gastos de transporte serán cubiertos con cargo a ese rubro*"[27]; *(ii) "en los lugares en los que no se reconozca este concepto se pagarán por la unidad de pago por capitación básica*" [28].

Sin embargo, a pesar de que en algunos eventos el transporte se encuentra incluido dentro del Plan de Beneficios en Salud -PBS, existen otras circunstancias de traslado que pese a encontrarse excluidas, cobran vital importancia en aras de garantizar la salud y estabilidad del paciente. Es así que al Juez de Tutela le corresponde analizar las particularidades de cada caso para así poder determinar la urgencia de la solicitud y la carencia de recursos económicos para asumir dichos gastos por parte del afiliado, y de esta manera imponer en cabeza de la EPS la obligación de suministrar los gastos derivados de los traslados.

III. Caso concreto.

El señor **YEISSON DANIEL GUAPACHO TAPIERO**, actuando en nombre propio presentó solicitud de tutela contra la **EPS SURA** y la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, invocando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vida en condiciones dignas, los cuales considera vulnerados por cuanto la entidad accionada ha se ha negado asignar las citas médicas, exámenes y tratamientos ordenados por sus médicos tratantes, ordenar la entrega de los medicamentos prescritos, , así como a

[25] Sentencia T-769 de 2012.
[26] Sentencia T-259 de 2019.
[27] Sentencia T-405 de 2017.
[28] Sentencia T-405 de 2017.

brindar transporte domiciliario para asistir a sus citas médicas y tratamientos junto con un acompañante.

En concreto, los tratamientos, exámenes, terapias y citas requeridas por el accionante son las siguientes:

Cita o Medicamento Requerido en Tutela	Folio Orden	Fecha de la Orden
Resonancia magnética de cerebro.	23 y 24	3/01/2020
Consulta de primera vez por especialista en otorrinolaringología (hipoacusia y vértigo).	23	3/01/2020
Consulta de control o seguimiento por especialista en neurología (control con resultados).	23	3/01/2020
Clonazepam solución oral 2,5 MG/ML; Memantina Tableta 10 Mg; Trazodona Clorhidrato Tableta 50 MG.	21 y 22	3/01/2020
Citas y terapias físicas requeridas según fisioterapeuta.	28*	27/02/2020

Para sustentar sus pretensiones, indica que en el año 2016 sufrió un accidente de tránsito a raíz del cual fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 62,48%, por lo que en la actualidad se encuentra pensionado por invalidez (pensión a cargo de la AFP Porvenir, al haberse calificado como de origen común el accidente sufrido). Como consecuencia de esto, ha tenido que asistir a múltiples citas, tratamientos y exámenes a fin de reestablecer su estado de salud.

La SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD solicitó se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad no ha realizado ninguna acción u omisión que vulnere o amenace los derechos fundamentales del accionante. Igualmente, en atención a sus funciones de inspección, vigilancia y control requirió a la EPS SURA a fin de que indicara las acciones desplegadas frente a la acción de tutela. Este requerimiento fue realizado el 21 de Mayo de 2020.

Por su parte la EPS SURA solicitó se negará la acción de tutela por ser improcedente. Frente a los exámenes, citas médicas, medicamentos y terapias requeridas, informó que los mismos ya fueron agendados, para lo cual relacionó las fechas asignadas. Frente a la pretensión de transporte indicó que la misma sobrepasa el alcance del Plan de Beneficios en Salud. Finalmente, en cuanto a la solicitud de tratamiento integral, menciona que la misma se torna improcedente toda vez que sólo los profesionales de la salud pueden determinar el tratamiento y prestaciones requeridas por un paciente, no pudiendo ordenar el Juez de Tutela ordenar el suministro de un medicamento, tratamiento o cita médica sin encontrarse debidamente ordenada por el médico tratante.

Una vez hecho el estudio acerca de los temas planteados en el problema jurídico fijado, se procede a analizar la jurisprudencia referida con el presente caso.

Conforme a la historia clínica del accionante (folios 25 a 27), se encuentra que este fue diagnosticado con traumatismo cerebral difuso, presentado posteriormente deterioro cognitivo progresivo, con problemas de memoria, praxis y comportamiento, al igual que problemas para mantener y conciliar el sueño.

Ahora bien, contrastadas las pretensiones de la tutela con lo informado por la EPS SURA en el escrito de contestación allegado, se extrae la siguiente información:

Cita o Medicamento Requerido en Tutela	Folio Orden	Fecha de la Orden	Fecha Asignada
Resonancia magnética de cerebro.	23 y 24	3/01/2020	22/05/2020 a las 2:00 P.M. en lito médica. Cra 13 No. 49-40 Consultorio 620.
Consulta de primera vez por especialista en otorrinolaringología (hipoacusia y vértigo).	23	3/01/2020	26/05/2020 a las 5:30 P.M. Corporación Salud UN-Hospital Nacional de Colombia. Calle 44 No. 59-75.
Consulta de control o seguimiento por especialista en neurología (control con resultados).	23	3/01/2020	26/05/2020 a la 1:30 P.M. (Teleconsulta).
Clonazepam solución oral 2,5 MG/ML; Memantina Tableta 10 Mg; Trazodona Clorhidrato Tableta 50 MG.	21 y 22	3/01/2020	En la consulta de neurología el médico referirá la nueva formulación.
Citas y terapias físicas requeridas según fisioterapeuta.	28	27/02/2020	29/05/2020 a las 10:00 A.M. con la Dra. Ballén. IPS Primaria Asistir Salud.

En aras de verificar lo anterior, el Despacho a través de su Oficial Mayor procedió a comunicarse telefónicamente con la señora María Chaparro (acompañante en los trámites médicos del accionante, según lo indicado en el hecho 9º de la tutela), quien confirmó lo relativo a las citas médicas y exámenes agendados[29], aclarando que la consulta de fisioterapia se encuentra pendiente para su reprogramación, toda vez que el accionante no pudo asistir a la misma ya que se le cruzaba con otra cita programada.

De tal suerte, se tendrán por superadas las pretensiones relativas a la programación de i) Resonancia magnética de cerebro; ii) Consulta de primera vez por especialista en otorrinolaringología (hipoacusia y vértigo); y iii) Consulta de control o seguimiento por especialista en neurología (control con resultados). Se aclara que respecto de la consulta de fisioterapia se ordenará su reprogramación.

Por consiguiente, queda pendiente por resolver lo relativo a la entrega de los medicamentos ordenados, el tratamiento integral y el transporte o viáticos para el accionante y su acompañante.

a) Frente a la entrega de los medicamentos ordenados el 3 de Enero de 2020, la EPS accionada sólo indica que se debe realizar el trámite de renovación -teniendo en cuenta que se ordenaron de forma continua hasta el mes de Mayo-, por lo que en la nueva consulta de neurología el médico tratante procederá a la nueva formulación de medicamentos. Sin embargo, no señala si los medicamentos fueron o no suministrados al accionante, omitiendo pronunciarse de manera concreta frente a la pretensión 6ª de la acción de tutela, en la que se hace mención expresa a la entrega "*inmediata y urgente*" de los medicamentos prescritos en la fórmula de egreso No. 13825 del 3 de Enero de 2020.

En este orden de ideas, verificadas las pruebas aportadas por la EPS accionada al momento de dar contestación a la tutela, no encuentra el Despacho documento alguno a partir del cual se pueda concluir que en efecto dichos medicamentos fueron entregados en su totalidad al accionante, pues solo obran fórmulas 12-23608212 y 12-23609612 del 8 de Enero de 2020 en

[29] Ver Constancia Secretarial.

las cuales se realizó la primera entrega de los medicamentos "TRAZADONA CLORHIDRATO 50 MG TABLETA" y "CLONAZEPAM 2,5 MG/ML", señalándose como fecha de la próxima entrega el 7 de Febrero de 2020.

De lo anterior se tiene entonces, primero, que no se acreditaron las entregas posteriores de estos medicamentos; y segundo, que no se probó la entrega del medicamento "MEMANTINA TABLETA 10 MG".

En consecuencia, se ordenará a la EPS sura suministrar de manera inmediata los medicamentos prescritos por el médico tratante en la orden médica obrante a folios 21 y 22 de la acción de tutela, en especial de la "MEMANTINA TABLETA 10 MG".

b) En cuanto al transporte para asistir a las citas médicas, tratamientos y exámenes que llegare a requerir el accionante, este indicó que no cuenta con los recursos económicos necesarios para realizar sus traslados, más aún, teniendo en cuenta que la mayoría de los doctores se encuentran ubicados al norte de la ciudad de Bogotá.

Adicional a lo indicado de manera precedente, la EPS accionada se opone a esta pretensión indicando que los servicios de salud han sido autorizados y prestados en la ciudad en que reside el señor Yeisson Daniel Guapacho Tapiero.

Sin embargo, verificados los documentos allegados por las partes se tiene que el accionante reside en el municipio de Soacha-Cundinamarca, en la Carrera 18 B No. 22B-15, y que, en efecto, algunos de las citas médicas, tratamientos y exámenes requeridos han sido agendados en centros médicos ubicados en la ciudad de Bogotá, tan es así que la mayoría de citas objeto de la presente acción fueron agendadas en centros médicos de esta ciudad.

Con base en la jurisprudencia anteriormente reseñada, en lo que respecta a la capacidad económica del accionante para asumir los gastos del traslado, al haberse afirmado en el escrito de tutela que los recursos percibidos resultan ser insuficientes, se invierte la carga de la prueba correspondiendo a la EPS desvirtuar dicha circunstancia[30]. A pesar de lo anterior, la entidad simplemente se limitó a mencionar que la pretensión de transporte sobrepasa los alcances del Plan de Beneficios en Salud, cuando la Resolución No. 3512 del 26 de Diciembre de 2019, por medio de la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación – UPC, en sus Art. 122 consagra lo relativo al transporte ambulatorio.

En tal sentido, hay lugar entonces a conceder el transporte médico ambulatorio solicitado, esto en atención a las condiciones económicas del accionante y su estado de salud.

c) En lo relativo al tratamiento integral, en principio para que en sede de tutela se conceda la garantía de tratamiento integral se requiere una orden del médico tratante en la que se especifiquen los procedimientos, tratamientos o medicamentos requeridos por el paciente. A pesar de esto, la Corte ha reconocido casos particulares en los que procede esta garantía cuando la EPS ha actuado de manera negligente en la prestación de un servicio.

Dada la condición médica del accionante, y teniendo en consideración que i) la EPS tardó un poco más de 4 meses para agendar las citas, tratamientos y exámenes médicos ordenados desde el pasado mes Enero, ii) que aún no se ha entregado la totalidad de medicamentos prescritos desde esa fecha, y iii) que se necesitó interponer una acción de tutela y un requerimiento por parte de la Superintendencia Nacional de Salud para que se garantizara la prestación de los servicios médicos requeridos por el accionante, puede concluir el Despacho sin lugar a dudas que el tratamiento de su enfermedad requiere una serie de medicamentos, insumos, tratamientos, exámenes y consultas que hacen procedente la solicitud de tratamiento integral frente a su diagnóstico. Especialmente, si se tiene en cuenta el actuar negligente de la entidad.

[30] Sentencia T-399 de 2017.

De tal suerte, para garantizar el pleno goce del derecho a la salud del accionante, resulta imprescindible ordenar el tratamiento integral que garantice que la prestación del servicio de salud se haga de forma oportuna, efectiva, completa, continua y sin dilaciones de carácter administrativo. Es decir, la EPS SURA deberá prestar diligentemente la atención en salud en lo relativo a procedimientos, consultas, terapias, tratamientos y entrega de medicamentos e insumos sin imponer demoras injustificadas ni obstáculos administrativos, conforme a lo que llegare a ser ordenado por los médicos tratantes.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y TRES LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y mandato de la Constitución.

IV. RESUELVE

PRIMERO: **CONCEDER EL AMPARO** de los Derechos Fundamentales a la Salud y a la Vida vulnerados a **YEISSON DANIEL GUAPACHO TAPIERO**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la persona en cabeza del área encargada de la asignación de citas médicas de la **EPS SURA**, o a quien haga sus veces, que dentro del término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** proceda a reprogramar la cita médica con las especialidad de FISIOTERAPIA.

TERCERO: **ORDENAR** a la persona en cabeza del área encargada de la entrega de medicamentos de la **EPS SURA** que dentro de las **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS** siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a **ENTREGAR** al señor **YEISSON DANIEL GUAPACHO TAPIERO** los medicamentos CLONAZEPAM SOLUCIÓN ORAL 2,5 MG/ML, MEMANTINA TABLETA 10 MG y TRAZODONA CLORHIDRATO TABLETA 50 MG, sin supeditar la misma requisitos de carácter administrativo, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: **ORDENAR** a la **EPS SURA** que, siempre que haya lugar al desplazamiento del accionante, autorice su traslado desde su lugar de residencia hasta el lugar en el que deba acceder al tratamiento, exámenes y citas médicas, esto sin importar si el transporte requerido es intermunicipal o intramunicipal.

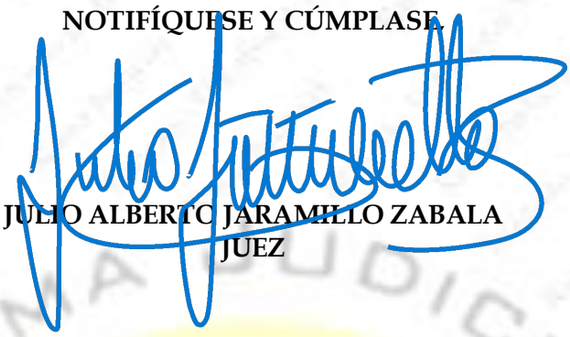
QUINTO: **ORDENAR** a la **EPS SURA** que, según las indicaciones y prescripciones de los médicos tratantes adscritos a la entidad, **SUMINISTRE** el **TRATAMIENTO INTEGRAL** de forma oportuna, efectiva, completa, continua y sin dilaciones de carácter administrativo que requiera el señor **YEISSON DANIEL GUAPACHO TAPIERO** para el manejo, estabilización, control y paliación del diagnóstico de TRAUMATISMO CEREBRAL DIFUSO y sus secuelas, tales como deterioro cognitivo progresivo, problemas de memoria, praxis y comportamiento, al igual que problemas para mantener y conciliar el sueño.

SEXTO: **DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO** por **HECHO SUPERADO** respecto de las pretensiones de agendamiento de citas para resonancia magnética de cerebro, consulta de primera vez por especialista en otorrinolaringología y consulta de control o seguimiento por especialista en neurología.

SÉPTIMO: **NOTIFICAR** a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO: **REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnado el fallo; de lo contrario, deberá enviarse el expediente al Honorable Tribunal Superior de Bogotá, para que sea sometida a reparto entre los Magistrados de todas y cada una de las Salas que lo conforman.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JULIO ALBERTO JARAMILLO ZABALA
JUEZ