República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicación:	**73001-33-33-008-2022-00124-01**
Acción:	**TUTELA**
Accionante:	**GRACIELA ORTIZ CABEZAS, agente oficiosa de PAULA MARIA CABEZAS VARGAS**
Accionados:	**NUEVA E.P.S.**
Referencia:	**IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la impugnación del fallo de tutela de primera instancia proferido por el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué** el **18 de mayo de 2022**, que amparó los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la integridad física de la señora Paula María Cabezas Vargas.

ANTECEDENTES

La señora Graciela Ortiz Cabezas, en calidad de agente oficiosa de su madre, Paula María Cabezas Vargas, interpuso acción de tutela contra la Nueva EPS por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la integridad física, con fundamento en los siguientes (fls. 10 y 11 del expediente digital unificado)

HECHOS

Que la señora Paula María Cabezas Vargas tiene 73 años de edad, está afiliada en el régimen contributivo a la Nueva EPS y presenta un diagnóstico de *Parapesia fláccida, Alzheimer, Dolor en rodillas, Disfunción neuromuscular de la vejiga, incontinencia fecal.*

Que el 29 de octubre 2021, su médico tratante le ordenó "*UNA SILLA DE RUEDAS CONVENCIONAL EN ALUMINIO DESCANZA BRAZOS Y PIES FIJOS ESPALDAR Y ASIENTO EN LONA PROPULSION POR TERCEROS RUEDAS ANTERIORES MACIZAS Y POSTERIORES MACIZAS",* requerimiento que fue registrado en su historia clínica para facilitar sus traslados, su posición de alimentación, evitar zonas de presión y escaras y para mejorar su calidad de vida.

Que el 28 de enero de 2022, la agente oficiosa radicó petición ante la Nueva EPS, solicitando el suministro de la silla de ruedas para la señora Paula María Cabezas Vargas, en cumplimiento de las ordenes medicas.

Que el 4 de febrero de 2022, desde la dirección electrónica requerimientos.tolima@nuevaeps.com se dio respuesta a la agente oficiosa de la accionante en la que se le indicaba que el requerimiento de la silla de ruedas para la afiliada no es procedente porque, de conformidad con los artículos 129 y 130 de la Resolución No 5521 de 2013, este servicio se encuentra específicamente excluido del P.B.S.

PETICIÓN

Que se tutelen los derechos fundamentales de su agenciada vulnerados por la accionada y, en consecuencia, que se ordene a la Nueva EPS que le suministre a la parte actora la silla de ruedas, según lo ordenado por el médico tratante.

CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

NUEVA E.P.S.

La apoderada especial de la Nueva E.P.S., en ejercicio del derecho de defensa explicó que la silla de ruedas solicitada para la afiliada está fuera de la financiación de los recursos de la U.P.C., y por lo tanto hay un impedimento para la E.P.S., en cuanto al suministro de este servicio (fls 32 al 35 del expediente digital unificado).

De igual manera, alegó que la orden medica data del mes de octubre de 2021 y en tal caso no se cumple con el requisito de inmediatez, en vista de que transcurrieron más de seis meses entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales y la interposición de la acción de tutela.

Finalmente, solicitó que se deniegue el amparo deprecado y, de forma subsidiaria solicitó que, en caso de accederse a la protección, se ordene el reembolso de todos aquellos gastos en que ocurra la entidad para dar cumplimiento al fallo de tutela y que sobrepasen el presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante sentencia proferida el 18 de mayo de 2022 amparó los derechos invocados por Graciela Ortiz Cabezas, en calidad de agente oficiosa de la señora Paula María Cabezas Vargas (Folios 66 al 70 del expediente digital unificado).

Para llegar a la anterior determinación, el A quo encontró procedente el amparo deprecado por considerar que se cumplen los requisitos dispuestos por la Corte Constitucional para la procedencia excepcional del suministro de la silla de ruedas por parte de la EPS, ya que en la historia clínica de la señora Paula María Cabezas, se consigna que su padecimiento le impide movilizarse al no poder realizar marcha, por tal razón su médico tratante le ordenó la silla de ruedas para sus traslados para recibir alimentación, para evitar otros padecimientos, y para mejorar su calidad de vida, es decir que la afiliada presenta problemas de salud que hacen necesario el uso de dicha ayuda técnica.

Seguidamente refiere que la parte accionante no cuenta con los recursos económicos suficientes para sufragar el costo de la silla de ruedas que necesita, lo cual goza de presunción de buena fe pues no se ha desvirtuado de conformidad con lo señalado y aportado en el curso de la acción, advirtiendo que de lo allegado y lo alegado por las partes no se puede concluir que exista otro elemento dentro del PBS, que pueda reemplazar la movilización mediante silla de ruedas de la actora.

Así las cosas, el Juez de primera instancia ordenó a la Nueva EPS que, de forma inmediata, le entregue a la señora Paula María Cabezas la silla de ruedas que necesita,

de acuerdo con las instrucciones impartidas por su médico tratante en lo correspondiente a la prescripción médica.

IMPUGNACIÓN

Nueva E.P.S.

La apoderada especial de la Nueva EPS impugnó el fallo de tutela proferido el 18 de mayo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, solicitando la revocatoria de la sentencia de tutela, aduciendo que la prestación de la silla de ruedas esta fuera de la financiación de los recursos de la Unidad de Pago por Capacitación – UPC (fls 77 y 78 del expediente digital unificado).

Solicitó, de manera subsidiaria, que se declarara que , para el caso de salud en Nueva EPS en el Departamento del Tolima, el encargado de cumplir la sentencia de tutela es la Gerente Zonal Tolima y su superior jerárquico, la Gerente Regional Centro Oriente de la Nueva EPS.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la Nueva E.P.S., en contra del fallo de tutela proferido el 18 de mayo de 2022 por el Juzgado Octavo Oral Administrativo del Circuito de Ibagué, en el que se ampararon los derechos fundamentales a la vida digna, la salud y la integridad física de la señora Paula María Cabezas Vargas

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala determinar si la Nueva EPS, vulneró los derechos fundamentales a la la vida digna, a la salud y a la integridad física de la señora Paula María Cabezas Vargas, al negarse a suministrar la silla de ruedas prescrita por su médico tratante, por lo cual procede la confirmación de la decisión adoptada el 18 de mayo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué o si, por el contrario, deberá revocarse la sentencia impugnada por la Nueva EPS, al considerar que al estar la silla de ruedas por fuera de financiación con los recursos de la Unidad de Pago por Capacitación – UPC., no le asiste obligación a la EPS accionada de entregar la silla de ruedas que requiere la accionante.

Para resolver el problema jurídico planteado, la sala hará referencia a *i) Marco normativo de la Acción de Tutela ii) El derecho a la salud de las personas en situación de discapacidad, iii) suministro de la silla de ruedas y v) Consideraciones del caso concreto.*

i) Marco Normativo de la Acción de Tutela

La acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, indica que toda persona dispone de este mecanismo para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares.

Dicha acción es procedente, como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga con otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, evento en el que se utiliza esta acción constitucional como mecanismo transitorio pues, su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

ii) **El derecho a la salud de las personas en situación de discapacidad**

La Constitución Política en su artículo 49, dispone que la salud es un servicio público a cargo del Estado que debe garantizarse a todas las personas en términos de promoción, protección y recuperación, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Frente al tema, la Corte Constitucional en providencia T – 485 de 2019 realizó un análisis detallado de forma cómo debe prestarse el servicio de salud a las personas que se encuentran en situación de discapacidad:

> *"Tratándose de sujetos de especial protección constitucional, y en virtud del artículo 13 de la Constitución, el Estado tiene el deber de proteger de manera especial a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan. En consonancia con lo anterior, el artículo 47 Superior le obliga adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, proporcionándoles la atención especializada que requieren.*
>
> *(…)Con fundamento en el artículo 4° de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades de personas con discapacidad, esta Corporación ha señalado que "el Estado debe garantizar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de apoyo, que bien pueden traducirse en la preparación de personal capacitado para su atención, implementos ortopédicos e instrumentos de ayuda técnica que les permitan un mayor nivel de independencia respecto de otras personas y faciliten su desenvolvimiento en la sociedad, en condiciones autónomas que en tal sentido, aseguren una existencia digna sin que para el efecto constituyan impedimento alguno los padecimientos físicos, sensoriales o siquicos que los aquejen."*

Bajo ese entendido se infiere entonces que la salud no solo es un servicio público que debe ser prestado por parte del Estado para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, sino que guarda una estrecha relación hacia los sujetos de especial protección constitucional que por causa de su situación económica, física o mental se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, de manera que al verse inmersos en un requerimiento medico a causa de su padecimiento, deberán ser atendidos de manera eficiente, brindándoles toda la instrumentalización medica necesaria para asegurar una existencia digna.

iii) El suministro de silla de ruedas por parte de la E.P.S.

La Jurisprudencia Constitucional ha sostenido que el suministro de silla de ruedas, dada como una ayuda técnica bajo prescripción médica, pese a no estar contemplado su financiamiento con recursos de la Unidad de Pago por Capacitación – UPC, debe otorgarse por parte de las administradoras en salud, atendiendo a que, al no proporcionársela al paciente se erige una barrera de acceso a los usuarios que la requieren, decisión que va en contravía de lo establecido en la Resolución 1885 de 2018.

En efecto en sentencia T 338 de 2021, la Corte Constitucional reiteró lo expuesto en los siguientes términos:

> **"*El acceso a las sillas de ruedas en el marco del Plan de Beneficios de Salud. Reiteración de jurisprudencia.***
>
> *23. Las sillas de ruedas "son consideradas como una ayuda técnica, es decir, como aquella tecnología que permite complementar o mejorar la capacidad fisiológica o física de un sistema u órgano afectado". Puntualmente, permiten el traslado adecuado de pacientes que tienen problemas de movilidad. Esta Corporación ha considerado que esos instrumentos permiten que la persona tenga una existencia más digna. Lo anterior, porque reducen los efectos de la limitación de movilidad que afronta la persona.*
>
> *24. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, todo servicio o tecnología en salud, a menos que este taxativamente excluido, está incluido en el PBS. Las sillas de ruedas no hacen parte del listado de exclusiones del PBS establecido en la Resolución 244 de 2019. Por esa razón, este Tribunal ha señalado que están incluidas en el PBS. Sin embargo, no pueden ser financiadas con cargo a las UPC por disposición expresa del artículo 60 de la Resolución 3512 de 2019.*
>
> *25. Al respecto, la **Sentencia T-464 de 2018** aseguró que, al tratarse de insumos incluidos en el PBS, las EPS deben suministrarlos, siempre que hayan sido ordenados por el médico tratante. De igual forma, señaló que, en estos casos, las EPS deben adelantar el procedimiento de recobro ante la ADRES, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1885 de 2018, a través de la herramienta MIPRES.*
>
> *En ese mismo sentido, precisó que para ordenar la entrega de la silla de ruedas el juez de tutela debe verificar que: (i) fue ordenada por el médico tratante adscrito a la EPS, o, de los hechos del caso, se puede deducir que el paciente la necesita; (ii) es necesaria para evitar la amenaza o vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal del accionante; (iii) no puede reemplazarse por otro servicio o insumo incluido en el PBS; y, (iv) tanto el paciente, como su núcleo familiar carecen de la capacidad económica para asumir su costo.*
>
> *26. Posteriormente, la **Sentencia SU-508 de 2020**https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-338-21.htm -ftn146 determinó que las sillas de ruedas no pueden considerarse como instrumentos ajenos al derecho a la salud. Asimismo, ratificó que no hacen parte del listado de exclusiones contenido en la Resolución 244 de 2019, y, por lo tanto, están incluidas en el PBS. Respecto de su suministro en sede de tutela, advirtió que, si el accionante "aporta la correspondiente prescripción médica, deben ser autorizadas directamente por el funcionario judicial sin mayores requerimientos, comoquiera que hacen parte del catálogo de servicios cubiertos por el Estado a los cuales el usuario tiene derecho, de manera que la EPS no debe anteponer ningún tipo de barrera para el acceso efectivo a dicha tecnología. Esto quiere decir que, el juez de tutela no debe verificar el cumplimiento de los demás requisitos mencionados en el fundamento jurídico anterior.*
>
> *En ese sentido, señaló que en estos casos no es exigible el requisito de incapacidad económica. Al respecto, expuso que este Tribunal había requerido como regla jurisprudencial demostrar la falta de capacidad económica para ordenar la entrega de sillas de ruedas. Ese criterio fue construido para la autorización de los servicios no incluidos bajo la vigencia del POS. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, ese requisito resulta inaplicable.*

> *En efecto, consideró que, en virtud del principio de integralidad consagrado en dicha normativa, todos los servicios de salud requeridos deben ser suministrados sin importar "el sistema de provisión, cubrimiento o financiación" que tengan*https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-338-21.htm - _ftn149*. Por lo tanto, demandar que se pruebe determinada situación económica impone una carga adicional para el usuario del sistema que desconoce lo establecido en el mencionado principio*[1]*.*
>
> *27. En suma, esta Corporación ha reiterado que las sillas de ruedas están incluidas en el PBS. Eso significa que, cuando son ordenadas por el médico tratante, las EPS deben suministrarlas. Sin embargo, no pueden ser financiadas con cargo a la UPC. Por lo tanto, esas entidades podrán adelantar el procedimiento establecido en la Resolución 1885 de 2018, para solicitar el pago del costo de la ayuda técnica. En la misma línea, si la EPS no cumple su obligación y el paciente interpone acción de tutela, el juez constitucional concederá su entrega. Para el efecto, únicamente deberá verificar que la ayuda técnica fue ordenada por el médico tratante adscrito a la EPS.*

En ese orden de ideas, esta Corporación concluye que conforme lo reiterado por la Corte Constitucional la E.P.S debe suministrarle la silla de ruedas al paciente que lo requiera, no solo por dar cumplimiento a la prescripción médica ordenada al usuario, sino para permitirle llevar a cabo una movilización autónoma que salvaguarde su calidad de vida y sin que se requiera una verificación de la capacidad económica del beneficiario de dicha orden.

iv) Consideraciones del Caso Concreto

De conformidad al material probatorio evidenciado en el expediente unificado digital, esta Sala observa lo siguiente:

1. La señora Paula María Cabezas Vargas tiene 73 años de edad, está afiliada en régimen contributivo a la Nueva E.P.S y presenta un diagnóstico de *Parapesia fláccida, Alzheimer, Dolor en rodillas, Disfunción neuromuscular de la vejiga, incontinencia fecal*.

2. La señora Paula María Cabezas Vargas, a través de agente oficioso, elevó derecho de petición el 28 de enero de 2022 ante la Nueva E.P.S, solicitando el suministro de la silla de ruedas, de conformidad con la orden medica emitida el 29 de octubre de 2021 por su médico tratante y con el fin de facilitar sus traslados, su posición para la ingesta de alimentos, evitar zonas de presión y escaras y para mejorar su calidad de vida.

3. Que el 4 de febrero de 2022, se emitió respuesta desde la dirección electrónica requerimientos.tolima@nuevaeps.com, dirigida a la agente oficiosa, indicándole que el requerimiento de la silla de ruedas para la afiliada no es procedente porque de conformidad con los artículos 129 y 130 de la Resolución No 5521 de 2013, este servicio se encuentra específicamente excluido de P.B.S.

4. El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 18 de mayo de 2022 amparó los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la integridad física de la accionante por considerar que se cumplen los requisitos previstos por la Corte Constitucional para la procedencia excepcional del suministro de la silla de ruedas.

5. La Nueva E.P.S. en sede de impugnación solicitó que se revoque la sentencia de tutela, por cuanto la prestación de la silla de ruedas esta fuera de la financiación de los recursos de la Unidad de Pago por Capacitación – UPC.

Descendiendo al caso en concreto, la Sala no pasa por alto que la accionante es un sujeto de especial protección constitucional, por tener una edad de 73 años y por padecer de Parapesia *flácida, Alzheimer, Dolor en rodillas, Disfunción neuromuscular de la vejiga, incontinencia fecal.* En tal sentido se recuerda que el Estado debe asumir una posición de garante respecto de la vida digna, la salud y la integridad física de estas personas en situación de debilidad manifiesta, lo que incluye el permitirle el acceso a todos los servicios del sistema general de seguridad social, sin que se vea afectada por barreras administrativas impuestas por las entidades adscritas al sistema.

Detallado lo anterior, advierte esta Colegiatura que, es errada la manifestación efectuada, en sede de impugnación por la Nueva EPS cuando señala que el requerimiento de silla de ruedas para la afiliada no es procedente ya que este servicio se encuentra excluido del PBS y su financiación no puede hacerse con los recursos de de la Unidad de pago por capitación (*UPC),* tomando en cuenta que***,*** *conforme la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional y citada con antelación,* las sillas de ruedas están incluidas en el PBS. Lo anterior significa que, cuando son ordenadas por el médico tratante, las EPS deben suministrarlas y, si bien es cierto, no pueden ser financiadas con cargo a la UPC, esas entidades pueden adelantar el procedimiento establecido en la Resolución 1885 de 2018 para solicitar el recobro de su costo ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES

En ese orden de ideas, tomando en consideración la actuación que debe desarrollar la entidad involucrada en adelantar los trámites administrativos correspondientes para garantizar la entrega inmediata de la silla de ruedas a la señora Paula María Cabezas Vargas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida el 18 de mayo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, a fin de garantizar la protección plena de los derechos fundamentales invocados por la tutelante.

Por último, en lo referente a la solicitud subsidiaria el recurrente relacionada con la determinación en el fallo del encargado de cumplir la sentencia de tutela, esta colegiatura no hará pronunciamiento alguno, pues ello no hace parte de la acción ya que se trata de un asunto exclusivo de la entidad accionada y que debe dirimir conforme su autonomía administrativa y su manual de funciones, no pudiendo el administrador de justicia invadir dicha orbita a través de la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

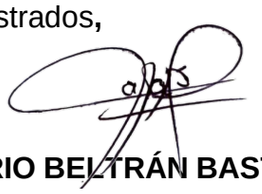
PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 18 de mayo de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué en el que se ampararon los derechos fundamentales a la vida digna, la salud y la integridad física de la señora Paula María Cabezas Vargas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

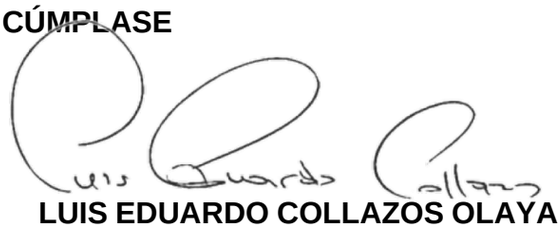
SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

En cumplimiento de las medidas ejecutivas y legislativas que establecen la prevalencia de la justicia digital esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados**,**





BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS **LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA