



# JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

1

Duitama, veintisiete (27) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Referencia** : 15238-3333-003-2018-00287-00  
**Controversia** : ACCIÓN DE TUTELA  
**Demandante** : LIGIA AGUSTINA HIGUERA BECERRA  
**Demandado** : NUEVA EPS

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por la señora Ligia Agustina Higuera Becerra quien actúa en la presente acción constitucional en nombre propio, contra la Nueva E.P.S., con el objeto de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la salud, la integridad y a la vida digna.

## I. LA ACCIÓN

### 1. Objeto de la Acción

En la demanda constitucional de tutela, la señora Ligia Agustina Higuera Becerra en defensa de sus derechos, presenta acción tutelar en la que solicitó:

*(I) Se amparen mis derechos fundamentales a la salud, la integridad física y la vida digna.*

*(II) En consecuencia, se ordene a la NUEVA EPS a través de su Gerente Zonal, que dentro de las 48 horas siguientes al fallo de tutela, autorice mi remisión a una IPS donde me realicen el procedimiento ANGIOTOMOGRAFIA OPTICA COHERENTE ordenado por mi médico tratante.*

*(iii) Se ordene a la NUEVA EPS a través de su Gerente Zonal, que dentro de las 48 horas siguientes al fallo de tutela, gestione y adelante todos los trámites necesarios para que la IPS donde efectúe mi remisión me realice de manera inmediata el procedimiento ANGIOTOMOGRAFIA OPTICA COHERENTE*

*(iv) Se ordene a la NUEVA EPS que en caso que la remisión se efectúe en un lugar diferente al de mi residencia, asuma los gastos de desplazamiento y estadía, asuma los gastos de desplazamiento y estadía tanto míos como de mi acompañante (Fl.2)*

### 2. Fundamentos Fácticos

Como sustento de las peticiones la accionante narró que:

- Se encuentra afiliada al régimen contributivo de la NUEVA EPS, siendo una persona de 70 años con un diagnóstico de "Degeneración de la mácula y del polo posterior de ambos ojos".
- Indica que desde el mes de febrero le fue ordenado por el médico tratante una Angiotomografía Óptica Coherente, la cual fue autorizada para su práctica en la Sociedad de Servicios Oculares SAS Optisalud de Sogamoso, institución a la que asistió, pero le informaron que no contaban con la infraestructura para el procedimiento que debía realizarsele.
- Posteriormente, fue remitida a la ciudad de Tunja a la IPS Optisalud, donde se le negó el tratamiento por no existir un contrato vigente con la NUEVA EPS.
- Finalmente, manifiesta que en el mes de abril del año que avanza asistió a consulta médica especializada con el retinólogo, quien no pudo efectuar una valoración definitiva a su estado de salud, por no contarse con los exámenes de Angiotomografía Óptica Coherente previamente ordenada. (fl.1)

### 3. Derechos fundamentales vulnerados.

La accionante señaló que se vulnera por parte de la NUEVA EPS los derechos fundamentales a la salud, la integridad física y la vida digna, al no autorizar y ordenar la práctica de exámenes médicos ordenados por el médico tratante.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de amparo constitucional fue presentada el 16 de julio de 2018 y entregada a este Despacho Judicial el mismo día a la hora de las 10:40 de la mañana<sup>1</sup>.

Mediante auto de fecha 16 de julio de 2018, atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las de reparto contenidas en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia ordenando la notificación de la acción presentada y solicitando como pruebas, un informe sobre el trámite impartido a la orden médica de la señora Ligia Agustina Higuera Becerra, así como certificación donde se indique si ya había sido autorizada la práctica de Angiotomografía Óptica Coherente a favor de la accionante. (fl.15)

### 2.1 CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

#### NUEVA EPS

La Gerente de la Zonal Boyacá dio contestación señalando que una vez revisada la base de datos, la señora Ligia Agustina Herrera Becerra se encuentra afiliada en el régimen contributivo en calidad de beneficiaria en categoría 'B'.

Agrega que todo afiliado a la EPS selecciona la IPS que le resulte más favorable y es a través de ella donde se presta el servicio de salud, siendo a ésta a donde debe dirigirse para entre otras cosas lograr la práctica de exámenes médicos, ya que las EPS's únicamente se encargan de definir los modelos de atención en salud.

Indica que conforme a la Resolución No. 5269 de 2017 emitida por el Ministerio de Salud, las EPS's no están en la obligación de prestar el servicio de transporte de pacientes, como quiera que no constituye un servicio incluido en el plan de beneficios de salud.

Manifiesta que, en la decisión de fondo se ordene realizar el recobro del 100% del costo de los servicios que no estén incorporados en el PBS al FOSYGA hoy ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, así como la exoneración de copagos y cuotas moderadoras, ya que es ésta corporación la encargada de dar cubrimiento de los servicios que se encuentran por fuera del plan de beneficios en salud con cargo a la UPC.

Finaliza su escrito solicitando de forma principal, se deniegue por improcedente la presente acción de tutela, como quiera que no se encuentran presentes las excepciones de cobertura planteadas por la Corte Constitucional. (fls. 24-30)

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

El caso se contrae a establecer si ¿La Nueva EPS está vulnerando los derechos fundamentales a la salud, la integridad física y la vida digna de la señora Ligia Agustina Higuera Becerra, al no autorizar y ordenar a una IPS la práctica médica Angiotomografía Óptica Coherente para el tratamiento ordenado por su médico tratante?

<sup>1</sup> Folio 13: Acta de reparto con secuencia N° 150 de 16 de julio de 2018.

Para resolver el problema jurídico citado, el despacho se referirá a (i) la naturaleza de la acción de tutela; (ii) de los derechos fundamentales a la salud, la vida y la integridad física; (iii) principio de integralidad en la prestación del servicio de salud; (iv) La cobertura de transporte y alojamiento en virtud del principio de integralidad en salud y; (v) Al caso concreto.

#### **i). Naturaleza de la acción de tutela.**

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces en todo momento y lugar mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

#### **(ii). De los derechos fundamentales a la salud, la vida y la integridad física**

La Constitución Política consagra en su Artículo 49 que la salud es un derecho y un servicio público a cargo del Estado, y que le corresponde a éste garantizar, a favor de todas las personas su remoción, protección y recuperación.

En la sentencia C-463 de 2008 la Honorable Corte Constitucional señaló, acerca de los principios y el carácter fundamental del derecho a la salud, lo siguiente:

*"(...) La naturaleza constitucional del derecho a la seguridad social en salud junto con los principios que la informan han llevado a esta Corte a reconocer el carácter fundamental del derecho a la salud."*

En este orden de ideas, conforme al artículo 49 de la Constitución Política, el cual establece que "la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado", de manera que "se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud", se establece el carácter universal del derecho a la salud y con ello su fundamentalidad, razón por la cual la Honorable Corte Constitucional, desde sus inicios, ha venido protegiendo este derecho por vía de la acción de tutela.

En virtud del entendimiento del derecho a la salud como un derecho constitucional con vocación de universalidad, la Corte en su jurisprudencia, ha resaltado la importancia que adquiere la protección del derecho a la salud en el marco del Estado Social de Derecho, en cuanto afecta directamente la calidad de vida<sup>2</sup>.

Aunque de manera reiterada la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la salud eventualmente puede adquirir el estatus de derecho fundamental

<sup>2</sup> En concordancia con la norma constitucional, se puede consultar el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual, " 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad." En el mismo sentido, se encuentra la Observación No 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud. "1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente."

autónomo<sup>3</sup> y por conexidad<sup>4</sup>, de forma progresiva ha reconocido su carácter de derecho fundamental considerado en sí mismo<sup>5</sup>. Al respecto, en la sentencia T-573 de 2005<sup>6</sup>, indicó:

*"Inicialmente se dijo que el derecho a la salud no era por sí mismo un derecho fundamental y que únicamente sería protegido en sede de tutela cuando pudiera mostrarse su estrecha conexión con el derecho a la vida. (...) Con el paso del tiempo, no obstante, esta diferenciación tiende a ser cada vez más fluida, hasta el punto en que hoy sería muy factible afirmar que el derecho a la salud es fundamental no sólo por estar conectado íntimamente con un derecho fundamental - la vida - pues, en efecto, sin salud se hace imposible gozar de una vida digna y de calidad - sino que es en sí mismo fundamental. (...)*

*Así las cosas, se puede considerar que el derecho a la salud es un derecho fundamental cuya efectiva realización depende, como suele suceder con otros muchos derechos fundamentales, de condiciones jurídicas, económicas y tácticas, así como de las circunstancias del caso concreto. Esto no implica, sin embargo, que deje de ser por ello un derecho fundamental y que no pueda gozar de la debida protección por vía de tutela, como sucede también con los demás derechos fundamentales. (...)." (Negrilla fuera del texto original).*

Ahora bien, teniendo en cuenta la evolución del derecho a la salud, es necesario anotar que, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-760 de 2008 evolucionó en lo referente a la caracterización del derecho fundamental como conexo a la vida, teniendo en cuenta que, ahora el mismo deberá entenderse como **fundamental autónomo**, toda vez que, su carácter es vital para el desarrollo de la vida en condiciones dignas.

Sumado a lo anterior, la ley estatutaria 1751 de 2015, ratificó el carácter fundamental autónomo en su artículo segundo, el cual dispone:

***Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.*** *El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.*

*Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.*

De esta manera, y en aras de proteger los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna, en varias ocasiones<sup>7</sup> la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el derecho a la prestación igualitaria, universal, continúa, permanente y sin interrupciones **de los servicios de atención médica y de recuperación de la salud**. Así, pese a su carácter meramente prestacional el mismo debe ser objeto de protección inmediata.

<sup>3</sup>En el caso de los niños, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad física o mental. Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-085 de 2006, T-850 de 2002, T-1081 de 2001, T-822 de 1999, SU-562 de 1999, T-209 de 1999, T-248 de 1998

<sup>4</sup>Cuando su afectación involucra derechos fundamentales tales como la vida, la integridad personal y la dignidad humana Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-133 de 2007, T-964 de 2006, T-888 de 2006, T- 913 de 2005, T-805 de 2005 y T-372 de 2005

<sup>5</sup>Para el efecto, se pueden consultar las sentencias T-016 de 2007 y T-1041 de 2006.

<sup>6</sup>MP. Dr. Humberto Sierra Porto.

Sentencias T-837 de 2006, T-672 de 2006, T-335 de 2006, T-922 de 2005, T-842 de 2005, T-573 de 2005, T-568 de 2005, T-128 de 2005, T-442 de 2003, T-1 198 de 2003, T-308 de 2005, entre otras.

## **Derecho fundamental a la integridad física**

De otro lado, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha puesto de presente como, a pesar del carácter primariamente prestacional del derecho a la salud, el mismo debe ser objeto de protección inmediata cuando quiera que su efectividad compromete la vigencia de otros derechos fundamentales como lo es el de la integridad física, en los siguientes términos:

*“[...] la vida, se vincula y relaciona con otros derechos, que sin perder su autonomía, le son consustanciales y dependen de él, como la salud y la integridad física; por lo tanto, esta Corte, ha expuesto reiteradamente que la salud y la integridad física son objetos jurídicos identificables, pero nunca desligados de la vida humana que los abarca de manera directa. Por ello, cuando se habla del derecho a la vida se comprende necesariamente los derechos a la salud e integridad física, porque lo que se predica del género, también cobija a cada una de las especies que lo integran”<sup>8</sup>*

Derecho que fue reiterado e integrado en pronunciamiento posterior de la siguiente manera:

*“Ahora, tratándose del derecho fundamental a la integridad física, en pronunciamiento como la sentencia T-645 de 1996, entre otros, se ha concebido por la Corte como una “prolongación del primordial derecho a la vida” y en virtud de ello, predica que “para garantizarlo, se impone tanto el respeto por el derecho a la no violencia física y moral, como el derecho al máximo trato razonable y la mínima disminución del cuerpo y el espíritu, exigiéndose así del Estado, preservar razonablemente y en las condiciones más óptimas posibles la salud de los administrados, colocando todos los medios económicos posibles para obtener la mejoría de los mismos cuando aquella está afectada; es allí donde se encuentra el indiscutible contenido prestacional del derecho a la salud, cuya destinataria es la administración”.<sup>9</sup>*

En consecuencia, la Corte ha señalado que la tutela puede prosperar no sólo cuando se trate de circunstancias que traigan como consecuencia la muerte misma o el menoscabo en alguna función orgánica vital, sino ante situaciones menos graves que puedan llegar a comprometer la calidad de vida de la persona.

### **(iii) Principio de integralidad en la prestación del servicio de salud**

El legislador consagró el principio en el numeral 3° del artículo 153 y el literal c) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, por su parte la Corte Constitucional ha señalado que *“existen dos perspectivas desde las cuales la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de integralidad de la garantía del derecho a la salud. Una relativa a la integralidad del concepto mismo de salud, que llama la atención sobre las distintas dimensiones que tienen las necesidades de las personas en materia de salud, valga decir necesidades preventivas, educativas, informativas, fisiológicas, psicológicas, entre otras”*.<sup>10</sup>

La otra perspectiva, que interesa particularmente en el presente caso, *“es la que da cuenta de la necesidad de proteger el derecho fundamental a la salud de manera tal que todas las prestaciones requeridas por una persona en determinada condición de salud sean garantizadas de manera efectiva. Esto es, que la protección sea integral en relación con todo aquello que sea necesario para conjurar la situación particular de un paciente”*<sup>11</sup>. Por lo tanto, el derecho fundamental a la salud no solo incluye el reconocimiento de la prestación del servicio *que se requiere*, sino también su **acceso oportuno, eficiente y de calidad**.

<sup>8</sup> Sentencia T-645 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>9</sup> Sentencia T-062 de 2006.

<sup>10</sup> Sentencia T 531 de 2009.

<sup>11</sup> Sentencia. T 398 de 2008 y T 531 de 2009.

En ese orden de ideas, se predica que la prestación del servicio en salud es **oportuna** cuando el paciente recibe la atención en el momento adecuado, a fin de que recupere su salud sin sufrir mayores dolores y deterioros; el servicio es **eficiente** cuando los trámites administrativos a los que está sujeto son razonables, no demoran excesivamente el acceso y no son una excusa para dilatar la protección del derecho a la salud.<sup>12</sup> Así mismo, el servicio público de salud se refuta de **calidad** cuando las prestaciones en salud requeridas por el afiliado o beneficiario contribuyen, en la medida de las posibilidades, a mejorar la condición del enfermo<sup>13</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de integralidad impone su prestación **continua**, la cual debe ser comprensiva de todos los servicios requeridos para recuperar la salud. La determinación y previsión de los servicios requeridos para la plena eficacia del derecho a la salud, no corresponde al usuario sino al médico tratante adscrito a la EPS.

Así, la integralidad en la prestación del servicio de salud está encaminada a "**(i) garantizar la continuidad en la prestación del servicio y (ii) evitar a los accionantes la interposición de nuevas acciones de tutela por cada nuevo servicio que sea prescrito por los médicos adscritos a la entidad, con ocasión de la misma patología**"<sup>14</sup>.

Así cosas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido criterios específicos gracias a los cuales se configura la obligación de prestar de manera integral el servicio de salud, los cuales facultan al juez constitucional para impartir órdenes precisas en la salvaguarda de los derechos de las personas. Así, cumplidos los presupuestos de la protección del derecho fundamental a la salud por medio de la acción de tutela, y ante la existencia de un criterio determinador de la condición de salud de una persona, consistente en que se requiere un conjunto de prestaciones en materia de salud en relación con dicha condición<sup>15</sup>, es deber del juez Constitucional reconocer la atención integral en salud.

En consecuencia, la materialización del principio de integralidad conlleva a que toda prestación del servicio, debe realizarse de manera oportuna, eficiente y con calidad, sin que los trámites administrativos dificulten o retrasen el acceso a los servicios de salud, ya que de lo contrario se verían vulnerados los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de los usuarios del sistema.

#### **(iv) la cobertura de transporte y alojamiento en virtud del principio de integralidad en salud**

La Corte Constitucional ha manifestado en reiterados pronunciamientos la relación de conexidad que existe entre el acceso al servicio de salud y la ayuda requerida para el desplazamiento al lugar donde ha de prestarse la atención médica<sup>16</sup>, agregando que si bien, el transporte y el hospedaje del paciente en principio no constituyen servicios médicos propiamente dichos, si conservan un nexo con la cobertura que deben asegurar las EPS's a sus afiliados<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Sentencia T-760 de 2008.

<sup>13</sup> Sentencia T 922 de 2009

<sup>14</sup> Sentencia T-103 de 2009.

<sup>15</sup> sentencia T-581-07.

<sup>16</sup> Sentencia T-760 de 2008.

<sup>17</sup> Cfr. Sentencia T-206 de 2013: "El Acuerdo 029 de 2011 proferido por la Comisión de Regulación en Salud -CRES-, señala en su artículo 42 que el Plan Obligatorio de Salud incluye el transporte en ambulancia para el traslado entre instituciones prestadoras de servicios de salud, dentro del territorio nacional, para aquellos usuarios que requieran un servicio no disponible en la institución remitora.

Igualmente, dispone que se garantiza el servicio de transporte para el paciente que requiere cualquier evento o tratamiento previsto por el acuerdo atendiendo: i. el estado de salud del paciente, ii. el concepto del médico tratante y iii. el lugar de

*"El Acuerdo 029 de 2011 proferido por la Comisión de Regulación en Salud -CRES-, señala en su artículo 42 que el Plan Obligatorio de Salud incluye el transporte en ambulancia para el traslado entre instituciones prestadoras de servicios de salud, dentro del territorio nacional, para aquellos usuarios que requieran un servicio no disponible en la institución remitora.*

*Igualmente, dispone que se garantiza el servicio de transporte para el paciente que requiere cualquier evento o tratamiento previsto por el acuerdo atendiendo: i. el estado de salud del paciente, ii. el concepto del médico tratante y iii. el lugar de remisión. En consecuencia, aunque el transporte debe ofrecerse en ambulancia, este no es el único modo de garantizarlo, ya que se permite la utilización de los medios disponibles.*

*Adicionalmente, el artículo 43 del acuerdo mencionado se ocupa del transporte del paciente ambulatorio y dispone que tal servicio debe ser cubierto con cargo a la prima adicional de las unidades de pago por capitación respectivas, en las zonas geográficas en las que se reconozca por dispersión.*

*De ahí que si un usuario del Sistema de Salud requiere ser remitido a un municipio diferente al de residencia con el fin de acceder a un servicio médico y al lugar de remisión se le reconoce una UPC adicional, el transporte está incluido en el POS y deberá ser cubierto por la EPS a la cual se encuentra afiliado.*

En cuanto a los gastos que generan su transporte y alojamiento, sostuvo la misma corporación que, aun cuando en principio se trata de emolumentos que deben ser asumidos por el paciente o su familia, la excepción a ésta regla se presenta cuando los usuarios son remitidos a un municipio diferente al de su domicilio principal y no cuentan con los recursos económicos para ese pago.<sup>18 19</sup>

Adicionalmente, la Corte ha señalado que la cobertura no solo protege al paciente afiliado a la Entidad Promotora de Salud, sino a la persona que se designe como acompañante en los siguientes términos<sup>20</sup>:

*"La jurisprudencia constitucional, fundándose en la regulación,<sup>21</sup> ha señalado en varias ocasiones que toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo*

---

*remisión. En consecuencia, aunque el transporte debe ofrecerse en ambulancia, este no es el único modo de garantizarlo, ya que se permite la utilización de los medios disponibles.*

*Adicionalmente, el artículo 43 del acuerdo mencionado se ocupa del transporte del paciente ambulatorio y dispone que tal servicio debe ser cubierto con cargo a la prima adicional de las unidades de pago por capitación respectivas, en las zonas geográficas en las que se reconozca por dispersión.*

*De ahí que si un usuario del Sistema de Salud requiere ser remitido a un municipio diferente al de residencia con el fin de acceder a un servicio médico y al lugar de remisión se le reconoce una UPC adicional, el transporte está incluido en el POS y deberá ser cubierto por la EPS a la cual se encuentra afiliado."*

<sup>18</sup> En la Sentencia T-838 de 2012, la Corte indicó: "Este conflicto, que contraría la garantía de accesibilidad económica del derecho a la salud, es recurrente y no en pocas ocasiones ha sido resuelto por esta Corte en sede de tutela. Para ello, la corporación ha hecho referencia a múltiples fuentes, como son los elementos derecho internacional público, a propósito del contenido mínimo del derecho fundamental a la salud, y su relación con las disposiciones legales y reglamentarias sobre el derecho al transporte, como medio para acceder a los servicios de salud que se requieren con necesidad.

3.2.1.1. Pues bien, esta corporación integró al desarrollo constitucional del derecho fundamental a la salud, el elemento de accesibilidad y sus cuatro dimensiones. Por tratarse de criterios generales sobre las condiciones mínimas en que los usuarios deben acceder a los servicios que brinda el Sistema de Salud, tales dimensiones son protegidas por vía de tutela.

Específicamente, cuando una persona requiere un servicio de salud en un municipio diferente al de residencia, el cual supone gastos de transporte, para todos los casos, y gasto de estadía, en algunos de ellos, estamos frente a dos elementos esenciales del derecho a la salud: la accesibilidad física y la accesibilidad económica.

3.2.1.2. La Corte ha adoptado la accesibilidad física para significar que no en todos los casos de acceso a los servicios de salud, los usuarios van a poder acceder a ellos en su lugar de afiliación. Por lo tanto, la entidad de salud responsable, deberá remitir al usuario a una zona geográfica distinta en donde haya disponibilidad de especialistas, equipos médicos, medicamentos, etc. Pues bien, el traslado entre zonas geográficas implica costos; estos costos, como se señaló en el primer párrafo de esta apartado, deben ser cubiertos, en principio por el paciente y su familia. Pero se retoma aquella situación en la cual el paciente y su familia no tienen los recursos económicos; y aquí se hace referencia a la garantía de accesibilidad económica: a través de esta dimensión del derecho fundamental a la salud, se garantiza que a los usuarios más pobres que integran el Sistema Público de Salud, no se les impongan cargas económicas desproporcionadas, en comparación con aquellos usuarios que sí pueden sufragar el costo de los servicios médicos que requieren".

<sup>19</sup> Ver al respecto las sentencias T-884 de 2003, T-739 de 2004, T-223 de 2005, T-905 de 2005, T-1228 de 2005, T-1087 de 2007, T-542 de 2009, T-550 de 2009 y T-736 de 2010.

<sup>20</sup> Sentencia T-760 de 2008

<sup>21</sup> En la sentencia T-350 de 2003, una de las principales decisiones dentro de esta línea jurisprudencial, se fundó en el artículo 2º de la Resolución No. 5261 de 1994 del Ministerio de Salud (Manual de actividades, intervenciones y procedimientos del Plan Obligatorio del Sistema de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud), en tanto señala que "cuando en el municipio de residencia del paciente no se cuente con algún servicio requerido, éste podrá ser remitido al municipio más cercano que cuente con el (sic). Los gastos de desplazamiento generados en las remisiones serán de responsabilidad del

**cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida.**

*(...) Pero no sólo se ha garantizado el derecho al transporte y a otros costos que supone el desplazamiento a otro lugar distinto a aquel de residencia, para acceder a un servicio de salud requerido. También se ha garantizado la posibilidad de que se brinden **los medios de transporte y traslado a un acompañante** cuando este es necesario.” (Negrillas fuera de texto original)*

Y en fallo posterior indicó dentro del estudio de la Tutela T-149 de 2011:

*“ (...) queda establecido que es obligación de todas las E.P.S. suministrar el costo del servicio de transporte, cuando **ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto** al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS. Esto dentro de la finalidad constitucional de que se remuevan las barreras y obstáculos que les impiden a los afiliados acceder oportuna y eficazmente a los servicios de salud que requieren con necesidad.” (Negrilla fuera de texto original)*

En ese orden de ideas, se tiene que el servicio de transporte se encuentra incluido del POS y en consecuencia debe ser asumido por la EPS en los siguientes eventos:<sup>22</sup>

- i. *El servicio fue autorizado directamente por la EPS, remitiendo a un prestador de un municipio distinto de la residencia del paciente<sup>23</sup>.*
- 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.*
- iv. *Si la atención médica en el lugar de remisión exigiere más de un día de duración se cubrirán los gastos de alojamiento.*

#### **(v) Caso concreto**

En el presente caso, interpone acción de tutela la señora Ligia Agustina Higuera Becerra en nombre propio, con el objeto de obtener el amparo de sus derechos a la salud, la vida digna y la integridad física, y en consecuencia se ordene a la Nueva EPS, la autorización para la práctica de la ANGIOTOMIA OPTICA COHERENTE que necesita por prescripción de su médico tratante, cubriendo de ser ordenado en lugar diferente al municipio de su domicilio (Duitama), los gastos de viáticos y hospedaje que la práctica implique.

En el plenario se acreditaron las siguientes situaciones:

- La señora Ligia Agustina Higuera Becerra nació en el año 1942, por lo que cuenta con más de 70 años de edad (fl.6)
- El día 7 de febrero de 2018 se ordenó por el médico tratante realizar el procedimiento “951903 – ANGIOTOMOGRAFÍA OPTICA COHERENTE” a la señora Ligia Agustina Higuera Becerra, con la recomendación de estar

*paciente, salvo en los casos de urgencia debidamente certificada o en los pacientes internados que requieran atención complementaria. (...)*

<sup>22</sup> Cfr. Sentencia T-206 de 2013, reiteró la Sentencia T-900/02. En esta decisión, se analizaron algunos casos, donde los usuarios, al ser remitidos a lugares distintos al de su residencia para la práctica de distintos procedimientos médicos, pretendían que las respectivas EPS asumieran el valor de su transporte, solicitud que fue desestimada por la Corte ante la falta de concurrencia de los requisitos de incapacidad económica del paciente y su familia y conexidad entre el tratamiento y la vida e integridad física del mismo. Esta regla jurisprudencial también fue utilizada en casos similares en las sentencias T-1079/01, T-197/03 y T-760/08, entre otras.

<sup>23</sup> Sentencia T-769 de 2012.



acompañada en la práctica del examen (fl.7)

- El mismo día 7 de febrero de 2018, la EPS pre-autorizó el examen médico de ANGIOTOMOGRAFÍA OPTICA COHERENTE, sin que se le impartiera una autorización final a la accionante (fl.9)

- En la Historia clínica de la paciente Ligia Agustina Higuera Becerra, se describe que padece de una “*DEGENERACIÓN DE LA MACULA Y DEL POLO POSTERIOR DEL OJO – ambos ojos*”, motivo por el cual se solicita realizarle la práctica de una Angiotomografía Óptica Coherente (fl. 10)

- Que la accionante Ligia Agustina Higuera Becerra se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo como cotizante y la entidad encargada de la prestación de sus servicios es Nueva Eps<sup>24</sup>.

En este sentido, se observa que, la accionante cuenta con afiliación al servicio de salud prestado por la Nueva EPS, en condición de cotizante del régimen contributivo, razón suficiente para establecer la obligación de la referida EPS de prestar la atención **integral** que requiera.

Lo anterior, se encuentra regulado en el **artículo 8° de la Ley 1751 de 2015**<sup>25</sup>, mediante el cual por disposición legal se debe garantizar el acceso efectivo al servicio de salud, lo que incluye suministrar “*todos aquellos medicamentos, exámenes, procedimientos, intervenciones y terapias, entre otros, con miras a la recuperación e integración social del paciente, sin que medie obstáculo alguno independientemente de que se encuentren en el POS o no*”.

No obstante lo anterior, llama la atención del Despacho la omisión de la entidad accionada a rendir los informes solicitados en el auto de fecha 16 de julio de 2018, con miras a conocer el trámite que se ha impartido al examen ordenado a la señora Ligia Agustina Higuera Becerra (fl.15).

Por tal razón, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, el cual preceptúa:

**“ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano,** salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”. (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Es ese orden de ideas, se tendrán por ciertas las manifestaciones efectuadas por la accionante, sancionando el desinterés o negligencia de la autoridad pública contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en donde indica que la Nueva EPS no ha autorizado la práctica del examen ANGIOTOMOGRAFIA OPTICA COHERENTE para el tratamiento de la DEGENERACION DE LA CACULA Y DEL POLO POSTERIOR DE LOS OJOS.

Nótese que el objeto planteado por la accionante en la acción de tutela es, entre otros, que se ordene a la Nueva EPS, la autorización de la práctica médica en una IPS que cuente con los equipos necesarios para su ejecución y mantenga convenio o contrato vigente con la EPS.

<sup>24</sup> Consulta realizada por el Despacho en:  
[https://aplicaciones.adres.gov.co/BDUA\\_Internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=1epI03HhPHRESgtJ8MVKVg==](https://aplicaciones.adres.gov.co/BDUA_Internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=1epI03HhPHRESgtJ8MVKVg==)

<sup>25</sup> Declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-634 de 2015. POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Así, la EPS debe evitar la realización de trámites innecesarios que pongan en riesgo la salud de sus afiliados, teniendo como pilar la eficiente e íntegra prestación del servicio de salud, y por consiguiente en el caso *sub judice* debe la accionada autorizar la realización del examen denominado AGIOTOMOGRAFIA OPTICA COHERENTE a la señora Ligia Agustina Higuera Becerra, en una IPS ubicada preferiblemente en la ciudad de domicilio de la paciente, esto es en la ciudad de Duitama.

En el evento en que la Nueva EPS no cuente con convenio vigente con una IPS especializada que cuente con la posibilidad de realizar el examen antes transcrito en la ciudad de Duitama y teniendo en cuenta la manifestación de la actora, en el sentido de que carece de recursos económicos, corresponde a la EPS asumir los gastos necesarios para garantizar el servicio de transporte, y hospedaje en caso de ser necesario, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en decisiones con contornos similares a la que aquí se estudia y que han sido mencionadas en las consideraciones de esta providencia.

Se resalta que la anterior protección especial cubre no solo a la paciente sino a un acompañante, como quiera que las recomendaciones médicas incorporadas en la historia clínica así lo indican y se encuentra demostrado en el plenario.

#### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**Primero:** TUTELAR el derecho fundamental a la salud de la señora **LIGIA AGUSTINA HIGUERA BECERRA** quien actúa en nombre propio, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** **ORDENAR** a la Representante Legal de la NUEVA EPS, o a quien haga sus veces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de este fallo, y si aún no lo hubiere hecho, proceda a **AUTORIZAR la realización de la AGIOTOMOGRAFIA OPTICA COHERENTE** a la señora **LIGIA AGUSTINA HIGUERA BECERRA**, en una institución prestadora de salud que se encuentre en el municipio de Duitama, cuente con los equipos necesarios para su realización y con quien la misma mantenga convenio vigente para la práctica del mencionado procedimiento médico.

**Parágrafo:** En el evento en que a la fecha de comunicación de la presente providencia la Nueva EPS no cuente con un convenio vigente con una IPS para la realización de la AGIOTOMOGRAFÍA OPTICA COHERENTE, **ORDENAR** a la Nueva EPS, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante las acciones tendientes a garantizar y asumir el costo del transporte, y en caso de ser necesario del alojamiento, tanto de la accionante como de su acompañante a la ciudad donde se disponga la realización del citado examen.

**Tercero:** **EXHORTAR** a la Representante Legal de la Nueva EPS o a quien haga sus veces, para que en lo sucesivo autorice y preste todos los servicios de salud requeridos por la señora Ligia Agustina Higuera Becerra que sean prescritos por su médico tratante, sin incurrir en demora, ni dilaciones.

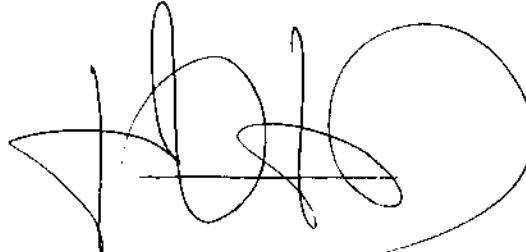
**Cuarto: Notificar** por Secretaría esta providencia a los interesados por el medio más expedito, para cuyo efecto se podrá utilizar el fax, teléfono, conforme al procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Déjense las constancias pertinentes y alléguese al expediente. Por Secretaría Verifíquese el cumplimiento de la Notificación.

**Quinto: Informar** a la parte actora que en caso de que la orden de tutela no se cumpla en los términos y condiciones aquí previstos, podrá avisarlo a éste Despacho a fin de que se tramite incidente de desacato contra la accionada, en los términos que prevé el artículo 52 y s.s. del Decreto 2591 de 1991.

**Sexto: Informar** a las partes que este fallo es susceptible de impugnación, conforme lo establece el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**Séptimo:** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia. Déjense las respectivas constancias en el Sistema de Información Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above the name of the judge.

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCON**  
Juez

