



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Acción de Tutela – Impugnación Sentencia

Accionante: JAIDER QUINTERO CASTILLA

Accionado: Dirección del Establecimiento de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército Nacional Valledupar

Radicación: 20-001-33-33-001-2019-00269-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I. ASUNTO

Procede la Sala a decidir sobre la impugnación interpuesta por la entidad accionada contra el fallo de 3 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, mediante el cual se tutelaron los derechos fundamentales invocados por el accionante.

II. ANTECEDENTES

2.1.- HECHOS.

El señor JAIDER QUINTERO CASTILLA, manifiesta que es Sargento Primero Retirado del Ejército Nacional, por lo que se encuentra vinculado al Régimen Especial de Salud de las Fuerzas Militares- Sanidad Militar.

Que el 9 de julio de 2019, fue atendido por la Odontóloga del Dispensario Médico 1009 Batallón La Popa de Valledupar, para iniciar el trámite de valoración de una calza o tratamiento de conducto, toda vez que le estaba causando un fuerte dolor de cabeza. Fue remitido para revisión y tratamiento del diente No. 17 a endodoncia.

Fue atendido el 6 de agosto de 2019, por la profesional de salud oral de la clínica odontología DENTISANA de Valledupar, a donde el Dispensario Médico Militar había autorizado la cita de endodoncia, escribiendo en su historia clínica lo siguiente:

“Paciente... se observa obturación en cemento temporal diente 17 odp se toma Rx periapiapical se observa ensanchamiento del espacio del ligamento periodontal, zona radiopaca extensa compatible con obturación que se extiende en nervio pulpar, DX pulpitis irreversible, se solicita endodoncia multiradicular diente 17, interconsulta con rehabilitación oral.

Receta: AUTORIZAR ENDODONCIA MULTIRRADICULAR DEL 17 (237303) DX PULPITIS (K040) MAS DOS RADIOGRAFÍAS PERIAPICALES MORALES (870455) X2 AUTORIZAR: INTERCONSULTA CON REHABILITACIÓN ORAL DIENTE 17”.

Por lo anterior, se dirigió al Dispensario Médico de Sanidad Militar 1009, a entregar todas las solicitudes de autorización y exámenes para la realización de la ENDODONCIA MULTIRRADICULAR, las cuales fueron rechazadas bajo la manifestación verbal de la Capitán Yolanda Escobar Peña de que ese procedimiento era NO Pos y que no podía tener ese servicio.

2.2.- PRETENSIONES.

Solicita que le sean tutelados los derechos fundamentales a la salud oral, a la vida y a la seguridad social, en consecuencia se le ordene a la empresa prestadora de servicios de salud del Ejército Nacional, Sanidad Militar Dispensario Médico 1009, autorice la ENDODONCIA MULTIRRADICULAR DEL 17 (237303) DX PULPITIS (K040) MAS DOS RADIOGRAFÍAS PERIAPICALES MORALES (870455) X2 AUTORIZAR: INTERCONSULTA CON REHABILITACIÓN ORAL DIENTE 17, y demás exámenes que sean necesarios para el tratamiento oral.

III. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 3 de septiembre de 2019, tuteló los derechos fundamentales invocados por el accionante. En consecuencia, ordenó al Director del Establecimiento de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército de Valledupar, a que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, procediera a autorizar a favor del señor JAIDER QUINTERO CASTILLA, endodoncia multirradicular del 17 (237303) Dx pulpitis (k040) más dos radiografías periapicales morales (870455) X2 y la interconsulta con rehabilitación oral diente 17.

Además dispuso que la accionada brinde una atención integral, en cuanto a procedimientos médicos, tratamientos, medicamentos, acompañamiento, asesoría y seguimiento de la enfermedad de tipo odontológico padecida por el accionante, previa expedición de la autorización a que haya lugar a cargo de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército de Valledupar.

IV. IMPUGNACIÓN

El Director del Establecimiento de Sanidad Militar BAS10, considera que no se han desconocido los derechos fundamentales invocados como vulnerados por el accionante, como quiera que referente al examen de ENDODONCIA MULTIRRADICULAR, le fue comunicado al señor JAIDER QUINTERO, que fueron expedidas las siguientes autorizaciones:

- SSERV-2019-09-1333070 fechada el día 6 de septiembre de 2019 para terapia de conducto radicular en diente multirradiculares del 17 y RADIOGRAFÍAS INTRAORALES PERIAPICALES MORALES.
- SSERV-2019-09-1333476 fechada el 6 de septiembre de 2019 para consulta por primera vez con el rehabilitador oral.

Por lo anterior, solicita que la presente acción sea denegada por hecho superado por carencia actual de objeto.

No obstante, dice enfocar la impugnación en el tema concreto a lo que se refiere el juez de primera instancia al manifestar que se debe brindar una atención integral, toda vez que conforme al Acuerdo 002 de 2001, en su artículo 10 literal F, se establece que dentro de las exclusiones del plan de servicios se encuentra "TODO TRATAMIENTO ODONTOLÓGICO DE CARÁCTER ESTÉTICO". Igualmente, en su literal N se establece que los "tratamientos especializados de rehabilitación oral e implantología oral, serán autorizados ÚNICAMENTE cuando se hayan generado por CAUSA Y RAZÓN del servicio. Concluyendo así que, respecto al servicio de rehabilitación oral este NO ESTÁ INCLUIDO en el plan de servicios de sanidad militar.

V. CONSIDERACIONES

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, consagra en el inciso segundo: *"El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará..."*

El artículo 86 de la Constitución Política, crea la acción de tutela como un mecanismo especial que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y de las demás personas particulares en los casos que determine la ley.

Teniendo en cuenta el escrito de amparo constitucional y la impugnación presentada, le corresponde a la Sala determinar en el presente caso si se revoca, o por el contrario, si es pertinente confirmar la decisión de primera instancia, para ello se debe establecer si atendiendo las especiales circunstancias del accionante la Dirección de Establecimiento de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército Nacional, Valledupar, debe garantizarle y brindarle de manera integral la atención requerida para el mejoramiento de la salud oral del señor JAIDER QUINTERO CASTILLA.

5.1. Principio de integralidad del derecho a la salud.

El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público a cargo del Estado, cuyo acceso y prestación debe garantizarse a todas las personas siguiendo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad.

Este sistema de seguridad social incluye la atención en salud, el cual de conformidad con lo establecido en el artículo 49 *ibíd*, el Estado debe garantizar *"a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, (...) conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"*, de tal manera que, cuando un servicio médico resulta indispensable para garantizar el disfrute de su salud, este no se puede interrumpir a causa de barreras administrativas que impidan el acceso a tratamientos y procedimientos necesarios para paliar o curar la enfermedad. Así mismo, el derecho a la salud tiene como elementos esenciales: la accesibilidad física y la accesibilidad económica, consideradas como condiciones mínimas en las que se deben prestar los servicios de salud.

Inicialmente, el alcance del derecho a la salud se limitó a la prestación del mismo, pues era considerado como un derecho progresivo cuya ejecución sería implementado a través de las políticas públicas mediante leyes o actos administrativos. Posteriormente, fue reconocido por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental cuando su amenaza o vulneración afectaba otras garantías constitucionales como la vida. De ahí se relacionó con otros derechos

cuya protección el constituyente primario pretendió garantizar¹.

Precisamente, frente al particular, la Corte, en sentencia T-016 de 2007², dijo:

“... la fundamentalidad de los derechos no depende – ni puede depender – de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución.”

Más adelante, mediante la sentencia T-760 de 2008³, la Corte Constitucional dictó una serie de órdenes que buscaban superar las fallas generales de regulación que se detectaron en el Sistema de Seguridad Social en Salud, y en esa oportunidad se concluyó que la salud es un derecho fundamental autónomo *“en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.”* Como se advierte, a partir de este precedente jurisprudencial, la Corte abandonó la tesis de la conexidad entre el derecho a la salud y la vida e integridad personal, para proteger el derecho fundamental y autónomo a la salud.

Los anteriores pronunciamientos fueron acogidos en la denominada Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015⁴, allí el Legislador reconoció la salud como derecho fundamental y, en el artículo 2°, se especifica que este es un derecho autónomo e irrenunciable y debe ser prestado de manera oportuna, eficaz y con calidad, para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. Derecho que incluye, por una parte, elementos esenciales e interrelacionados como son: a) disponibilidad, b) aceptabilidad, c) accesibilidad y d) calidad y, por la otra, comporta los siguientes principios: universalidad, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad del derecho, libre elección, sostenibilidad, solidaridad, eficiencia, interculturalidad, protección a los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras. Así mismo, enunció que el grupo poblacional que gozan de especial protección por parte del Estado cuya atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica, son: niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en situación de discapacidad.

Por lo tanto, al considerarse el derecho la salud como un derecho fundamental, su protección es procedente por medio de la acción de tutela cuando este resulte amenazado o vulnerado y no exista otro medio idóneo de defensa judicial.

Además, tiene mayor relevancia cuando los afectados sean sujetos de especial protección constitucional: niños, personas en situación de discapacidad o de la tercera edad, entre otros. Dicho trato diferenciado se sustenta en el inciso 3°, del artículo 13 de la Constitución Política que establece la protección por parte del Estado a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

¹ Sentencia T-736 de 2016, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

² M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

³ M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

Para lo que interesa a la presente causa, la jurisprudencia ha sido enfática en destacar que el principio de integralidad del sistema de salud implica suministrar, de manera efectiva, todas las prestaciones que requieran los pacientes para mejorar su condición médica *"esto es, que la protección sea integral en relación con todo aquello que sea necesario para conjurar la situación particular de un(a) paciente"*⁵, de esta forma se protege y garantiza el derecho fundamental a la salud y la adecuada prestación de los servicios médicos que permitan el diagnóstico y tratamiento de los pacientes. De manera puntual, la Corte, en sentencia T-644 de 2015⁶, destacó:

"En lo que concierne al suministro del tratamiento integral, cabe resaltar que el principio de integralidad en el acceso a los servicios de salud se exterioriza en la autorización, práctica o entrega de las tecnologías a las que una persona tiene derecho, siempre que el galeno tratante los considere necesarios para el tratamiento de sus patologías. De lo anterior se desprende que la atención en salud no se restringe al mero restablecimiento de las condiciones básicas de vida del paciente, sino que también implica el suministro de todo aquello que permita mantener una calidad de vida digna".

Con todo, quienes padecen enfermedades que deterioran su salud se les debe garantizar siempre un tratamiento integral, en los términos, que se establecieron en el artículo 8°, de la Ley 1751 de 2015, de tal forma que se garantice el acceso efectivo al servicio de salud, mediante el suministro de *"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"*. Acceso que se exterioriza en la autorización, práctica o entrega de las tecnologías a las que una persona tiene derecho, siempre que el profesional de la salud los considere necesarios para el tratamiento de la enfermedad. En diferentes pronunciamientos la Corporación Constitucional⁷ ha reiterado esta garantía de acceso efectivo a los servicios médicos.

En síntesis, se puede afirmar que el derecho fundamental a la salud, se garantiza a través del uso de medicamentos, tecnologías y servicios de manera continua, completa y sin dilaciones que permitan un tratamiento integral para prevenir, paliar o curar la enfermedad, se encuentren o no incluidas en plan obligatorio de salud, de tal forma que las instituciones encargadas de la administración del sistema de salud atiendan los principios constitucionales que permitan eliminar las barreras administrativas o económicas de acceso para aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

5.2. Derecho a la salud oral.

Con respecto a tratamientos, cirugías, correcciones y rehabilitación de la salud oral la Corte Constitucional ha sostenido que en ciertos eventos, aun cuando se encuentran excluidos del POS, pueden ser amparados mediante la acción de tutela, cuando se encuentren encaminados a recuperar el estado de salud oral del paciente y le permitan restablecer la vida digna y la integridad física, es decir,

⁵ Sentencia T-531 de 2009, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Sentencia T-760 de 2008, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Y además, también puede ser apreciada en las Sentencias, T-173 de 2012, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa; T-073 de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-155 de 2014 y T-447, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa de 2014.

siempre y cuando cumplan con los presupuestos establecidos para inaplicar las disposiciones del Plan Obligatorio de Salud.

La jurisprudencia constitucional en ocasiones ha relacionado los procedimientos médicos estéticos con el concepto de "vida digna", para amparar en fallos de tutela aquellos que buscan "aminorar un sufrimiento o facilitar un mejor modo de vida", aun cuando legalmente estos tratamientos o procedimientos médicos se encuentren excluidos del POS, según las circunstancias de cada caso y necesidades de cada paciente⁸. De este modo, las entidades promotoras de salud deben analizar, en cada caso, si el tratamiento médico prescrito puede ser funcional así tenga una mejoría de carácter estético, pues éstas tienen la capacidad técnica y científica para evaluar qué tipo de tratamiento se requiere para restablecer la salud y evitar dolor o traumas y así mejorar la calidad de vida y la integridad física del paciente⁹.

En este sentido, la sentencia T-1276 de 2001 conoció la acción de tutela interpuesta por un señor, que había sufrido un accidente de tránsito por lo cual perdió 11 dientes del maxilar inferior. Consideró:

En relación con el asunto sub examine observa la Sala, que si bien la vida misma del demandante no está en juego, su salud e integridad personal eventualmente pueden resultar afectadas, por la ausencia de las piezas dentales de su maxilar inferior sin que pueda predicarse un carácter simplemente estético de tal reclamación, pues se evidencia que la carencia de los mismos, compromete aspectos funcionales de su aparato masticatorio y que además el suministro de la prótesis maxilar fue recomendado por especialistas adscritos a la entidad accionada.

Posteriormente, en sentencia T-402 de 2009 revisó un caso de una señora de 46 años de edad con diagnóstico de "Eritema Gingival Encías Endematizadas", razón por la cual el médico tratante había prescrito un tratamiento de rehabilitación oral excluido del POS, lo que motivó a la EPS a negar la prestación del servicio. En esta oportunidad, decidió tutelar el derecho a la salud de la paciente, recalando que aun cuando los tratamientos o procedimientos de restablecimiento de la salud oral son No POS, cuando se logra verificar que en el caso concreto la falta del suministro de un tratamiento odontológico compromete la integridad personal, la salud o la vida en condiciones dignas de un paciente y responden a la necesidad de solucionar problemas funcionales procede la acción de tutela para ordenar el suministro del servicio¹⁰.

Lo anterior, evidencia que, la jurisprudencia constitucional ha protegido el derecho a la salud y la vida digna cuando las entidades promotoras de salud niegan los servicios, medicamentos o procedimientos excluidos del Plan Obligatorio de Salud, pero que se requieren con necesidad, para restablecer una función orgánica del cuerpo.

Por último, es necesario recordar la jurisprudencia constitucional respecto a la carga de la prueba, ha reiterado que cuando una persona interpone una acción de tutela y argumenta la ausencia de recursos económicos para sufragar los gastos que implica un tratamiento o procedimiento médico, "le corresponde a la parte demandada controvertir y probar lo contrario, so pena de que con la mera

⁸ Sentencias T-576 de 2003, T-392 de 2009.

⁹ Sentencia T-392 de 2009.

¹⁰ Dicha sentencia fue reiterada en la T-198 de 2011.

afirmación del actor se tenga por acreditada dicha incapacidad. Lo cual es así por cuanto en esta hipótesis el dicho del extremo demandante constituye una negación indefinida que es imposible de probar por quien la aduce, corriendo entonces la carga de la prueba en cabeza del extremo demandado cuando quiera desvirtuar tal afirmación”¹¹.

5.3. Caso Concreto.

El señor JAIDER QUINTERO CASTILLA, interpuso acción de tutela en contra de la Dirección del Establecimiento de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército Nacional, Valledupar, solicitando la protección de sus derechos fundamentales los que estima han sido vulnerados por la entidad accionada, en razón a que esta no le ha garantizado la continuidad e integralidad en la prestación de los servicios médicos requeridos para el mejoramiento y restablecimiento de su salud, por cuanto no le ha autorizado el procedimiento y/o valoración por rehabilitación oral ordenado por la odontóloga tratante para el mejoramiento de la afectación que presenta.

De conformidad con lo dispuesto por el *A quo*, esta Sala advierte que el fallo de primera instancia tuvo en cuenta todos los preceptos jurisprudenciales referenciados precedentemente, toda vez que al evidenciar que los procedimientos, consultas y/o valoraciones que solicita el accionante le sean autorizados y practicados por la Dirección del Establecimiento de Sanidad Militar 1009 de la Décima Brigada del Ejército Nacional, Valledupar, efectivamente fue prescrito por una odontóloga tratante adscrita a la red prestadora de servicios de la entidad demandada, ordenó se autorizara a favor del accionante la endodoncia multirradicular del 17 (237303) Dx pulpitis (k040) más dos radiografías periapicales morales (870455) X2 y la interconsulta con rehabilitación oral diente 17 previamente prescrita, así como que se le garantizara una atención integral en salud para el mejoramiento y restablecimiento de su salud oral.

Así entonces, se tiene que si bien es cierto dentro del expediente obra copia de la solicitud de autorización de servicios de salud No. SSERV-2019-09-1333476 de fecha 6 de septiembre de 2019, para el servicio de Consulta de primera vez por especialista en Rehabilitación Oral- SSFM, y la autorización No. SSERV-2019-09-1333070 fechada el día 6 de septiembre de 2019 para terapia de conducto radicular en diente 237303 multirradiculares del 17 y RADIOGRAFÍAS INTRAORALES PERIAPICALES MORALES, esto no es suficiente para predicar el hecho superado por carencia actual de objeto, toda vez que para la efectiva protección del derecho fundamental a la salud, se requiere que el procedimiento y/o medicamentos no solo estén autorizados, sino que sean efectivamente llevados a cabo, con las prescripciones médicas que sean del caso, es decir, la rehabilitación que permita una real recuperación del accionante.

Aunado a lo anterior, se observa que la inconformidad de la entidad impugnante también radica en la orden que tiene que ver con la integralidad de los servicios médicos dispuesta en la sentencia de primer grado. Al respecto, debe señalar la Sala que tal y como lo consagra la jurisprudencia citada, cuando se trata de la protección del derecho a la salud, la orden debe ir orientada a que se preste una atención médica que en todos los casos, debe ser integral y completa. En tanto, como el señor JAIDER QUINTERO CASTILLA, está afiliado al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares- Sanidad Militar, es esta la entidad responsable de garantizarle todos los servicios médicos que sean necesarios de manera oportuna,

¹¹ Sentencia T-113 de 2002, reiterada en las sentencias T-906 de 2002, T-1153 de 2003, T-1167 de 2004 y T-965 de 2007, entre otras.

íntegra, ágil y con calidad, así mismo, que la atención abarque no sólo los que se encuentren dentro del listado del plan obligatorio salud, sino aquellos que los médicos tratantes consideren pertinentes para restablecer la salud del paciente o para aminorar sus dolencias y que permita llevar una vida en condiciones dignas, así se encuentren excluidos del plan de beneficios. Conclusión a la que se llega con fundamento en el precedente de la Corte Constitucional en el que se ha sostenido que a las personas en especiales circunstancias, como lo es el señor JAIDER QUINTERO CASTILLA, quien es una persona con problemas de salud y que manifiesta sin ser desvirtuado por la accionante que no cuenta con los recursos para cubrir los gastos de los tratamientos requeridos para mejorar sus condiciones se le debe brindar un tratamiento especial por ser una población "vulnerable". En este sentido, se confirmará la sentencia impugnada.

Así entonces, esta Sala no encuentra reparo alguno a las órdenes emitidas por el juez de primer nivel y en tal virtud, confirmará el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

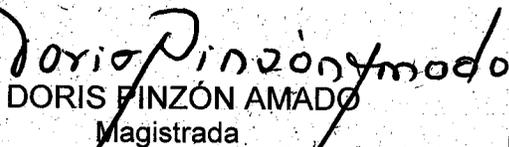
FALLA

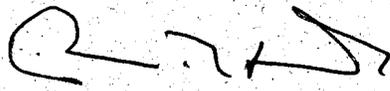
PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 3 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, mediante el cual se amparó los derechos fundamentales reclamados por el accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

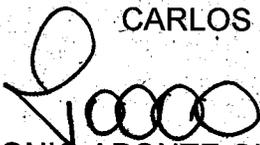
SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 092.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado