



## **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA / INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA ACCIÓN DE TUTELA / EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL / INSISTENCIA DE REVISIÓN DEL FALLO DE LA ACCIÓN DE TUTELA / DENUNCIA PENAL**

[Corresponde a la Sala establecer ¿si resulta procedente la acción de tutela en relación con las pretensiones dirigidas a obtener (i) la reapertura del Centro de Salud de Reventones; (ii) el seguimiento del asunto por parte de la Superintendencia Nacional de Salud; (iii) las denuncias presentadas en contra de la E.P.S. Convida y (iv) la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá, por considerar que no cumple con el requisito de la subsidiariedad?]

[L]a Sala advierte que no resulta procedente revocar la aceptación de la coadyuvancia del Personero Municipal de Anolaima y del señor [R.E.F.R.], en representación de la Veeduría Ciudadana de los centros poblados de Reventones, pues su participación no implica que el debate de la acción de tutela cambie su órbita a un debate de derechos colectivos como lo entiende la parte actora, sino que la misma se limita a intervenir compartiendo las reclamaciones y argumentos expuestos por la parte demandante como lo establece el artículo 13, inciso 2º del Decreto 2591 de 1991. De igual forma, aun cuando el señor [L.C.D.R.] sostuvo su desacuerdo con la decisión de primera instancia por no pronunciarse en cuanto a la supuesta falsedad contenida en el acta de la reunión realizada por la Personería Municipal de Anolaima, se advierte que no es posible efectuar algún análisis al respecto pues ello correspondería eventualmente a la Fiscalía General de la Nación y no al juez constitucional. Tampoco es procedente efectuar un pronunciamiento en cuanto a los reproches formulados frente a la actuación de la Fiscalía 272 Local de la Unidad de Direccionamiento e Intervención Temprana de Denuncias dado que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener el impulso de la investigación, sino que debe acudir directamente al órgano acusador para ello. Además, dicho asunto no está relacionado con el objeto principal del presente mecanismo constitucional, el cual consistía en obtener la reapertura del Centro de Salud de Reventones y la protección del derecho a la salud de la señora [P.E.D.R.]. Por último, que no es posible ordenar a la Procuraduría General de la Nación que presente la insistencia ante la Corte Constitucional para que sea seleccionado en revisión el presente asunto, pues previo al trámite de insistencia puede presentar directamente un memorial en el que se solicite la selección del expediente (solicitudes ciudadanas de selección). Además, si luego de efectuado el estudio correspondiente la Corte Constitucional excluye la tutela de revisión, puede elevar la solicitud de insistencia ante cualquiera de los magistrados de esa Corporación o ante la Procuraduría General de la Nación para que de conformidad con lo establecido en el numeral 12º del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, evalúe si debe o no intervenir ante la Corte para solicitar que reconsidere la decisión de excluir de revisión el proceso. (...) [L]a Sala observa que aun cuando los demandantes junto con los demás miembros del corregimiento podrían acudir a la acción popular con el fin de obtener la protección de la colectividad que está siendo afectada por el cierre, lo cierto es que al tener un impacto sobre derechos fundamentales de carácter individual podría eventualmente habilitarse el estudio de fondo del asunto. No obstante, la acción de tutela resulta improcedente teniendo en cuenta que el cierre del establecimiento se originó en la medida de seguridad de carácter preventivo, dictada en el marco del procedimiento administrativo contemplado en la Ley 9 de 1979, artículo 576, que habilita a la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca a dictar medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública. Así como en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento de las condiciones de habilitación de establecimientos de salud de conformidad con lo establecido en la Resoluciones Nos. 3100 de 2019 y 4445 de 1996. Dicha medida fue decretada mediante Acta No. 2503 de 15 de agosto de 2019, en virtud de los



hallazgos encontrados por la Comisión Técnica de la Secretaría de Salud de Cundinamarca en el Centro de Salud los días 14 y 15 del mismo mes y año, los cuales dejaban en evidencia que se encontraba en un lugar de alto riesgo para la edificación y no cumple con la accesibilidad de pacientes, funcionarios y visitantes. (...) En este orden de ideas, el juez constitucional no tiene la posibilidad de intervenir en el asunto, pues éste se relaciona con las condiciones de habilitación del Centro de Salud, los trámites de legalización de títulos del predio en el que se planea construir la nueva sede del Centro de Salud y el presupuesto con el que cuenta la gobernación para ello. Por lo anterior, se confirmará la improcedencia de la acción de tutela en cuanto a este punto.

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / LIMITACIÓN AL DERECHO A LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN / DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO / MUJER CAMPESINA / PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL / ACCESO AL SERVICIO DE SALUD / ASIGNACIÓN DE CITA CON MÉDICO ESPECIALISTA / AUTORIZACIÓN DEL EXAMEN MÉDICO / CENTRO DE SALUD / SERVICIO DE TRANSPORTE / AUXILIO DE TRANSPORTE ESPECIAL / VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD / VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

[La Sala establecerá ¿si hay lugar a modificar el fallo de primera instancia, en el que se negó la solicitud de amparo en cuanto a los derechos fundamentales de petición y a la salud, o si se debe estudiar de fondo la pretensión relacionada con la reapertura del centro de salud y acceder al amparo constitucional, teniendo en cuenta que el cierre del mismo afecta los derechos individuales de los accionantes, pues no reciben un trato digno ni se les ha reconocido el auxilio de transporte para desplazarse hasta el casco urbano de Anolaima en donde se presta la mayor parte de los servicios médicos?]

Los accionantes manifestaron tanto en el escrito de tutela como en la impugnación que con ocasión al cierre del centro de salud del corregimiento de Reventones la señora [P.E.D.R.], quien actualmente tiene 70 años y habita en zona rural del municipio de Anolaima (Vereda El Platanal), no ha recibido la atención médica que requiere pues la misma es prestada en el salón comunal del corregimiento en donde no se cuenta con las condiciones mínimas de salubridad e intimidad. Además, aseguraron que el hospital más cercano “está a (...) tres horas a pie por inextensos senderos montañosos que limita el acceso a la salud digna”. Por esa razón, afirmaron que al no contar con los recursos económicos para trasladarse al municipio de Anolaima o a la ciudad de Bogotá D.C. la señora [D.R.] no ha podido asistir a los exámenes y citas médicas programadas por la EPS ECOOPSOS. Al respecto, la Sala anticipa que revocará la decisión objeto de impugnación, teniendo en cuenta que, si bien la EPS ECOOPSOS ha autorizado y asignado las citas médicas de valoración y exámenes requeridos por la señora [D.R.], ésta no ha asistido aduciendo que no cuenta con la posibilidad de sufragar los costos para trasladarse hasta el municipio de Anolaima o a la ciudad de Bogotá, lo que claramente genera una barrera para el acceso a los servicios de salud que requiere. (...) [En efecto,] se advierte que aun cuando la EPS le ha autorizado y asignado las citas y exámenes de oftalmología, resonancia magnética de columna lumbosacra simple y radiografía de hombro que requiere la señora [P.E.D.R.], lo cierto es que al tenerse que practicar en el casco urbano de Anolaima y en la ciudad de Bogotá D.C. y al no contar la actora con los recursos para trasladarse fuera de su lugar de domicilio se constituye una barrera para el acceso a dichos servicios los cuales son indispensables para garantizar su derecho a la salud. Así mismo, no resulta de recibo para esta Sala que la EPS aduzca que no ha prestado el auxilio de transporte a la actora, en tanto no ha demostrado su condición de vulnerabilidad, pues la misma puede comprobarse por el hecho de que la señora [D.R.] es una mujer mayor



con 70 años, que habita en zona rural del municipio de Anolaima y que se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado. (...) [Para la Sala,] es claro que al pertenecer al régimen subsidiado de salud se presume que la señora [P.E.D.R.] no cuenta con los recursos para sufragar los gastos de transporte para acudir a las citas y exámenes que le han sido programados por su EPS fuera de su lugar de domicilio (vereda El Platanal del municipio de Anolaima). A lo que se agrega que se trata de una mujer rural con 70 años, lo que sin duda la pone en una condición de vulnerabilidad mayor que amerita la intervención del juez constitucional, por pertenecer a un grupo de mujeres que han sido subvaloradas históricamente, que han sido objeto de violencias estructurales que han perpetuado su situación y para las cuales el acceso a la salud resulta de vital importancia pues contribuye a reducir los factores biológicos y socioculturales de desigualdad. Al respecto, el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece que los Estados parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Convención a la mujer en las zonas rurales. Así mismo, deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales con el fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Particularmente, se establece que debe brindárseles “acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia”. Para esta Sala, dicha garantía abarca el derecho a la salud conforme a los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, por lo que deben eliminarse toda clase de barreras para su acceso, lo que, en consecuencia, comprende el servicio de transporte cuando las mujeres no cuenten con los recursos para sufragarlos de forma directa. (...) En este sentido, la Sala revocará el ordinal cuarto de la sentencia de 17 de junio de 2022, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” y, en su lugar, amparará el derecho fundamental a la salud de la señora [P.E.D.R.].

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-02631-01  
**Demandantes:** PÍA EUGENIA DOMÍNGUEZ RAMÍREZ Y LUIS CARLOS DOMÍNGUEZ RAMÍREZ



**Demandados:** CONSEJO DE ESTADO, PRESIDENCIA, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, SECRETARÍA DE SALUD DE CUNDINAMARCA, ALCALDÍA DE ANOLAIMA, EPS ECOOPSOS, EPS CONVIDA, HOSPITAL SAN ANTONIO DE ANOLAIMA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PERSONERÍA DE ANOLAIMA, PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL CENTRO POBLADO DE REVENTONES, ANOLAIMA, Y PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL CENTRO POBLADO DE CORRALEJAS (ANOLAIMA)

**Temas:** Acción de tutela contra autoridades administrativas. Cierre de centro de salud por deficiencia estructural. Derecho a la salud y transporte como medio para acceder a servicios médicos. Deber de brindar acceso a servicios médicos a mujeres en zonas rurales

## SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la impugnación presentada por la parte demandante contra la sentencia de 17 de junio de 2022, dictada por la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado, en la que se resolvió lo siguiente:

*“PRIMERO. ACEPTAR la solicitud de coadyuvancia presentada por la Personería de Anolaima y Rafael Eduardo Fonseca Rojas, en representación de la Veeduría Ciudadana de los centros poblados de Reventones.*

*SEGUNDO. DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la E.P.S. Convida, por lo expuesto en este proveído.*

*TERCERO. DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela en relación con la reapertura del centro de salud de Reventones, el seguimiento solicitado a cargo de la Superintendencia de Salud, y las denuncias presentadas en contra de la E.P.S. Convida y la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá, por las consideraciones de esta sentencia.*

*CUARTO. NEGAR la solicitud de amparo de los derechos fundamentales de petición y a la salud, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”.*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

De la lectura integral del escrito de tutela y de las pruebas que reposan en el expediente se tienen como hechos relevantes los siguientes:

La Gobernación de Cundinamarca, a través de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Salud impuso una medida de suspensión temporal de los servicios del centro de salud que operaba en el corregimiento de Reventones, a



partir del 15 de agosto de 2019, al observar que la infraestructura se encontraba ubicada en un sitio de alto riesgo para la edificación y no cumplía con los estándares exigidos para su funcionamiento.

Ante la situación, los accionantes sostuvieron que los habitantes del corregimiento deben acudir hasta el municipio de Anolaima (Cundinamarca) o a otros municipios para acceder a los servicios de medicina general o especializada, farmacia, y autorizaciones, debiendo asumir un costo aproximado de \$10.000 por concepto de transporte público (ida y vuelta). Además, manifestaron que aun cuando reciben atención básica en el corregimiento, la misma no se presta en condiciones óptimas de asepsia ni privacidad, pues se realiza en el salón comunal el cual no está adaptado para tal fin, porque se utiliza también como sala de velación.

Señalaron que la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez, quien reside en la finca Buenos Aires en la vereda El Platanal de ese municipio, se ha visto afectada por la situación, en tanto la EPS Ecoopsos le ha indicado que necesariamente debe acudir al Hospital de Anolaima para ser atendida, sin tener en cuenta que debe desplazarse por más de tres (3) horas a pie para llegar al casco urbano de dicho municipio, que tiene 70 años de edad y que no cuenta con los recursos para sufragar los gastos de transporte.

Aseguraron que la EPS Ecoopsos le dio la posibilidad de acceder a teleconsulta, pero dicha opción no pudo ser tomada ya que a la señora no se le habían tomado exámenes físicos respectivos.

Indicaron que a pesar de que la señora Domínguez Ramírez se ha dirigido al Hospital San Antonio de Anolaima y le han sido practicados varios exámenes, aún no ha sido atendida por especialistas y tampoco se le han aprobado los siguientes exámenes y procedimientos: *“un MIPRES para su Resonancia Magnética de Columna, radiografía de Hombros, Cirugía de Ojos y cita por Oftalmología”*.

Ante tal situación, afirmaron que han remitido varios oficios dirigidos al *“Consejo de Estado, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la Gobernación de Cundinamarca, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Anolaima”*, con el fin de denunciar la supuesta renuencia del gerente del Hospital San Antonio de Anolaima y de los funcionarios de la alcaldía municipal, frente a la reapertura del Centro de Salud de Reventones y que se efectuó un seguimiento frente a lo ocurrido.

Por último, aseguraron que han recibido amenazas por denunciar lo ocurrido, por lo que acudieron a la Fiscalía General de la Nación para que se realice la investigación correspondiente (Noticia Criminal No. 110016000050202259917).

## 2. Fundamentos de la acción

Los actores interpusieron acción de tutela contra la Presidencia del Consejo de Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, la Fiscalía General de la Nación, la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la Alcaldía de Anolaima, la EPS Ecoopsos, la EPS Convida, el Hospital San Antonio de Anolaima, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Personería de Anolaima, la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Reventones, Anolaima y la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Corralejas, Anolaima, al considerar que vulneraron



sus derechos fundamentales de acceso digno a la salud, de petición, a la vida, a la integridad, a la dignidad humana, a la igualdad y a administración de justicia, debido a la falta de apoyo e intervención frente al cierre del centro de salud de Reventones en el municipio de Anolaima (Cundinamarca) y las dificultades que, según afirmaron, deben afrontar para recibir atención de salud.

### 3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formularon las siguientes:

*“1. Solicitamos de forma respetuosa se allegue una respuesta completa, congruente, expresa, motivada, de fondo, con resolución y sin ninguna dilación y con soportes documentales del asunto para tener la información detallada y eficaz, según los términos de la Ley 1755 del 2015 y el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y el amparo al derecho a la Administración de Justicia sobre las gestiones inmediatas para la construcción del Puesto de Salud de Reventones o la reapertura de un lugar adecuado y digno mientras se habilita el anterior o cualquiera de los otros Puestos de salud abandonados.*

*2. Solicitamos comedidamente se tutelen los derechos fundamentales a un acceso digno a la salud, petición, a la vida, a la integridad, a la dignidad humana, a la igualdad de condiciones, a la privacidad e incluso a la administración de justicia al tener cerradas las instalaciones al parecer de tres puestos de salud que antiguamente funcionaban y en especial el del Centro Poblado de Reventones, Anolaima, Cundinamarca, en el cual solicitamos atención digna, humana, igualitaria e íntegra.*

*3. Solicito se tutele el derecho a la vida y la salud de PIA EUGENIA DOMINGUEZ RAMIREZ identificada como aparece al pie de este documento, para que en término inmediato sea atendida en dignidad, igualdad, respeto por sus historias clínicas y diagnósticos, privacidad, atención humana, y que sus servicios se presten en un lugar adecuado donde no todas las personas estén escuchando las dolencias y enfermedades de cada paciente y salgan a grito entero a difamarlo.*

*4. Solicito se tutele el derecho a la salud y por medio de su honorable despacho se ordene en orden cronológico a la Supersalud actuar como garante, para que haga seguimiento a la secretaria de salud de Cundinamarca, a la Alcaldía de Anolaima y al hospital San Antonio de Anolaima para que en tiempo y de forma cronológica presten los servicios en la IPS PUESTO DE SALUD DE REVENTONES en forma digna, humana y segura. Adicional de solicitar especialistas en el Hospital San Antonio de Anolaima, servicio de Trabajadora Social en el Hospital y respeto de algunas enfermeras que se dirigen al Centro Poblado de Reventones por los diagnósticos de los usuarios, pues estos son atendidos en la sala de velación de difuntos o salón comunal sin ninguna privacidad. Además, es deber de quienes presten o trabajen en áreas de salud respetar la intimidad del paciente y guardar el secreto profesional so pena de las sanciones penales o de ley en cualquiera de los casos.*

*5. Comedidamente y con carácter urgente por medio de una orden del Juez de tutela solicitar (sic) de manera inmediata la reapertura del Puesto de Salud de Reventones o en su lugar el inicio de la Construcción del mismo de forma inmediata para garantizar la protección de los derechos de PIA EUGENIA y demás habitantes del sector. Situación que ninguna de las entidades accionadas ha querido apoyar de forma eficiente y oportuna.*

*6. Solicito Tutelar el derecho a la salud y la vida de la accionante para que la EPS ECOOPSOS le otorgue el subsidio MIPRES para que pueda ser operada PIA EUGENIA DOMINGUEZ RAMIREZ de sus ojos, se le pueda realizar la RESONANCIA MAGNETICA, la RADIOGRAFIA DE HOMBRO y la cita con especialista en OFTALMOLOGIA o en su defecto se apoye con transporte.*

*7. Solicito respetuosamente Tutelar el derecho a la salud y la vida de PIA EUGENIA para que se le entreguen los medicamentos a que haya lugar como antes, en el Centro Poblado de Reventones, hecho que debe ser digno humano y con sentido*



igualitario y de pertenencia más tratándose de una persona de la tercera edad con 70 años.

8. *Informar que, para notificar a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de Reventones y Corralejas del municipio de Anolaima, Cundinamarca se puede ordenar por medio suyo un DESPACHO COMISORIO librado a la PERSONERIA DE ANOLAIMA, ESTACION DE POLICIA DE ANOLAIMA o si usted su señoría lo considere lo puede hacer a través del JUZGADO PROMISCOUO MUNICIPAL DE ANOLAIMA.*

9. *Manifiestar a su honorable despacho la necesidad de la cirugía de los ojos de PIA EUGENIA DOMINGUEZ RAMIREZ al padecer una Miopía Avanzada; aun tratándose de un caso especial de una adulta mayor de 70 años.*

10. *Denunciar a la EPS CONVIDA y a la FISCALIA 41 UNIDAD DE VIDA SECCIONAL BOGOTA quienes no se pronuncia de fondo e investigación por la extracción abusiva de órganos del señor EDUARDO DE JESUS DOMINGUEZ, fallecido por muerte violenta, donde la aquí actora pidió una investigación por la presunta manipulación de su cuerpo en donde fue manipulado y alterada la escena de los hechos según dictamen médico; de igual manera fueron retiradas las corneas del hoy occiso, corneas donde quedo de beneficiaria la madre del occiso en el Banco de Ojos, situación no probada. Sin embargo, este tema ha sido de constantes dilaciones por parte de esta Fiscalía. Recordar que a la fecha del deceso Julio del 2008 la familia y su madre se opusieron durante y dentro de las 6 horas siguientes a su deceso, para evitar la extracción de órganos del cuerpo de su hijo. Esto fue PIA EUGENIA DOMINGUEZ RAMIREZ de profesión Periodista y madre del occiso; EDUARDO DOMINGUEZ RAMIREZ de profesión médico cirujano y tío del occiso; y OSCAR DE JESUS DOMINGUEZ RAMIREZ de profesión medico ortopedista y traumatólogo -Tío del occiso. La Eps convida tampoco informó sobre la ubicación de su carnet de salud y este no fue entregado a la madre del fallecido. INVESTIGACIÓN No ÚNICO CRIMINAL 11001600028200802552 a cargo de la FISCALÍA 41, UNIDAD DE VIDA sin pronunciamiento a la fecha. Situación sin resultados a la fecha”.*

#### 4. Pruebas relevantes

Con el escrito de tutela se adjuntaron los siguientes documentos que resultan relevantes:

- Oficio de 2 de septiembre de 2021, suscrito por el alcalde municipal de Anolaima en el que resolvió las peticiones de 21 y 23 de agosto de 2021, con el asunto “*Estación de Policía de Anolaima y SALUD: PUESTO DE SALUD DE REVENTONES ANOLAIMA*”.
- Respuesta de 15 de septiembre de 2021, de la gerente del Hospital San Antonio de Anolaima a la petición relacionada con las deficiencias en la prestación del servicio médico en el centro de salud de Reventones.
- Captura de pantalla de correo electrónico de 1 de febrero de 2022, en el que reposa la petición del mismo día dirigida al Presidente de la República, al Consejo de Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Salud, en donde denuncia la supuesta renuencia de la gerente del Hospital San Antonio de Anolaima, en brindar soluciones para la reapertura del centro de salud de Reventones.
- Oficio de 11 de febrero de 2022, expedido por la directora de Inspección y Vigilancia para Prestadores de Servicios de Salud de la Superintendencia de Salud atendiendo la petición presentada por el señor Luis Carlos Domínguez Ramírez, en relación con irregularidades en la prestación del servicio por parte del Hospital San Antonio de Anolaima.
- Oficio de 24 de febrero de 2022, emitido por el Secretario de Salud de la Gobernación de Cundinamarca, en respuesta a la petición sobre el cierre del centro de salud de Reventones.



## 5. Trámite procesal

La Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado admitió la solicitud de amparo por auto de 16 de mayo de 2022 y ordenó notificar al Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía General de la Nación, la Presidencia del Consejo de Estado, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la Alcaldía de Anolaima, las Empresas Promotoras de Salud Ecoopsos y Convida, el Hospital San Antonio de Anolaima, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Personería de Anolaima, la Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Reventones, Anolaima y el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Corralejas.

La Secretaría General de esta Corporación libró los oficios de notificación electrónica No. 56008 a 56022 de 19 de mayo de 2022, para dar cumplimiento a lo ordenado en la providencia<sup>1</sup>.

## 6. Oposición

### 6.1. Respuesta de la Fiscalía General de la Nación

Por medio de escrito de 20 de mayo de 2022, el Fiscal 514 Delegado ante los Jueces Penales Municipales de Bogotá informó que revisado el Sistema de Información SPOA se pudo establecer que la noticia criminal No. 110016000050202259917, fue asignada a su despacho el 21 de abril de 2022, la cual se encuentra en etapa de indagación, *“en estado activo, obrando como denunciante el señor Luis Carlos Domínguez Ramírez y seguida en AVERIGUACIÓN DE RESPONSABLES, por el presunto punible de AMENAZAS”*.

Aseguró que la noticia criminal en primera instancia fue conocida por la Fiscalía 272 adscrita a la Unidad de Direccionamiento e intervención temprana de denuncias, quién dictó una orden de archivo con fecha 24 de marzo de 2022, por conducta atípica basada en el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal y el 21 de abril de 2022 se ordenó su desarchivo y la remisión a esta delegada.

Manifestó que dentro de la presente investigación se elaboró el programa metodológico de 29 de abril de 2022, se libraron las respectivas órdenes a la policía judicial con el fin de allegar cada uno de los elementos materiales probatorios y evidencia física que soporten los hechos aquí denunciados, entre estas, escuchar en diligencia de entrevista al señor Domínguez Ramírez y así lograr la posible identificación e individualización de los posibles autores de la conducta aquí investigada. De igual forma, se solicitó dentro de dicha actividad que se pida la medida de protección ante la Policía Nacional.

<sup>1</sup> Las partes demandante y demandada fueron notificadas a las siguientes direcciones de correo electrónico: [luis\\_ca1992@hotmail.com](mailto:luis_ca1992@hotmail.com); [presidencia@consejodeestado.gov.co](mailto:presidencia@consejodeestado.gov.co); [alcaldia@anolaima-cundinamarca.gov.co](mailto:alcaldia@anolaima-cundinamarca.gov.co); [juridica@defensoria.gov.co](mailto:juridica@defensoria.gov.co); [tutelas@ecoopsos.com.co](mailto:tutelas@ecoopsos.com.co); [judiciales@convida.com.co](mailto:judiciales@convida.com.co); [jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co); [juridicanotificacionestutela@fiscalia.gov.co](mailto:juridicanotificacionestutela@fiscalia.gov.co); [notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co); [notificacionesjudiciales@esehospitalsanantoniodeanolaima.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@esehospitalsanantoniodeanolaima.gov.co); [alcaldia@anolaima-cundinamarca.gov.co](mailto:alcaldia@anolaima-cundinamarca.gov.co); [alcaldia@anolaimacundinamarca.gov.co](mailto:alcaldia@anolaimacundinamarca.gov.co); [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co); [personeria@anolaimacundinamarca.gov.co](mailto:personeria@anolaimacundinamarca.gov.co); [personeria\\_anolaima@hotmail.com.co](mailto:personeria_anolaima@hotmail.com.co); [procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co); [contactenos@cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@cundinamarca.gov.co); [notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co); [correointernos@supersalud.gov.co](mailto:correointernos@supersalud.gov.co).





En este orden de ideas, indicó que ha tramitado con total celeridad, eficacia y transparencia la presente investigación, a pesar de la poca información suministrada por el quejoso en su denuncia, con el fin de poder establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar como ocurrieron los hechos materia de investigación, tomar las medidas a que haya lugar y/o la decisión que en derecho corresponda una vez se reciba por parte del investigador el informe correspondiente.

## 6.2. Respuesta de la EPS CONVIDA

A través de escrito de 29 de mayo de 2022, la contratista de la Oficina Asesora Jurídica solicitó que se nieguen las pretensiones formuladas por los accionantes o que se declare la improcedencia de la solicitud de amparo en cuanto a los reproches formulados contra la EPS Convida.

Indicó que ninguno de los demandantes está afiliado a esa EPS y, que, en cualquier caso, de conformidad con los oficios allegados con la acción de tutela se observa que las entidades demandadas han informado que el cierre del centro de Salud de Reventones se originó en la falta de idoneidad de la infraestructura para albergar la institución prestadora de servicios de salud, para lo cual según ha informado el municipio de Anolaima se procura la construcción de una nueva sede.

Por último, mencionó que los afiliados a la EPS CONVIDA son atendidos en el Hospital de Anolaima y que en dicha entidad territorial no está contemplada la prima adicional de transporte.

## 6.3. Respuesta de la Presidencia del Consejo de Estado

Por escrito de 23 de mayo de 2022, el Presidente de la Corporación Judicial pidió que se nieguen las pretensiones formuladas por los accionantes, teniendo en cuenta que el núcleo esencial del derecho de petición se encuentra satisfecho toda vez que las respuestas se emitieron de forma oportuna, de fondo, de acuerdo con el ámbito de las competencias dadas a esa corporación, y fueron comunicadas a los solicitantes al correo electrónico indicado por ellos para efectos de su notificación.

Informó que los actores han elevado cuatro peticiones reiterativas en las que expusieron las condiciones de los centros de salud de Anolaima y algunas poblaciones cercanas, como Reventones, así como las dificultades que la señora Pía Eugenia ha enfrentado para recibir atención médica para el estudio y tratamiento de sus padecimientos de salud, las cuales fueron radicadas de la siguiente manera: (i) CE-EXT-2021-1991 de 20 de septiembre de 2021; (ii) CEEEXT-2021-2202 (acumula 4 escritos presentados el 14 de octubre de 2021); (iii) CE-EXT-2021-2207 y CE-EXT-2021-2229 de 15 y el 19 de octubre de 2021 y (iv) CE-EXT-2022-181 de 1 de febrero de 2022.

Afirmó que las solicitudes fueron debidamente atendidas por la Presidencia del Consejo de Estado, quien ha actuado en el marco de sus competencias, informándole a los peticionarios que carece de competencia para intervenir en las situaciones planteadas y remitiendo sus solicitudes a las autoridades competentes. En particular, a la EPS Ecoopsos, la Superintendencia de Salud, la Alcaldía Municipal de Anolaima, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal de Anolaima y la Procuraduría General de la Nación.

Además, aseguró que las respuestas han sido oportunas y se han puesto en conocimiento de los peticionarios.



#### 6.4. Respuesta de la Personería Municipal de Anolaima

Por escrito de 23 de mayo de 2022, el personero municipal pidió que se desvincule del trámite constitucional y, en su lugar, se tenga como coadyuvante de la misma en lo que se refiere a la reapertura del centro de salud de Reventones, en el entendido que es un beneficio para toda la comunidad.

En cualquier caso, sostuvo que no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, pues ha atendido sus peticiones de forma oportuna.

Refirió que ha tramitado todas las peticiones formuladas por los accionantes las cuales casi en su totalidad van dirigidas a otras entidades por lo que son remitidas por las mismas, generando reprocesos y desgaste institucional. Lo que incluso ha llegado a afectar su tranquilidad y salud por la sobrecarga laboral que presenta la Personería Municipal. A lo que agregó, que si bien las respuestas dadas no les resultan satisfactorias, lo cierto es que son lo más completas posibles teniendo en cuenta que en sus escritos se hace mención a múltiples acontecimientos, hechos y peticiones entrelazadas que son objeto de procedimientos especiales más no pueden resolverse a través del ejercicio del derecho fundamental de petición.

Indicó que a pesar de las dificultades que se han presentado para la prestación de los servicios de salud por la falta de un centro en Reventones, a la señora Domínguez Rodríguez se le han brindado alternativas para su atención en salud y ella las ha rechazado.

Manifestó que no es cierto que no haya estado en disposición para la reapertura del puesto de salud en Reventones, toda vez que desde el marco de sus funciones ha solicitado la reapertura y ha logrado la conformación de una veeduría ciudadana para el sector.

Por último, refirió que la reapertura del centro de salud de Reventones es un clamor de la comunidad, que requiere de esfuerzos técnicos, humanos, y presupuestales que implican tiempo y no pueden ejecutarse de forma inmediata, por lo que *“no se comparte la manera como [los accionantes] se dirigen a las autoridades para esta finalidad”*. De acuerdo con lo anterior, solicitó que se amparara el derecho fundamental a la salud con efectos *inter comunis*.

#### 6.5. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación

A través de escrito allegado mediante correo electrónico de 24 de mayo de 2022, la asesora de la Oficina Jurídica manifestó que la Procuraduría Regional de Cundinamarca recibió una queja del señor Luis Carlos Domínguez Ramírez por el cierre del Centro de Salud de Reventones, Anolaima, el radicado No. E-2022056548 del 3 de febrero de 2022, el cual se remitió a la Procuraduría Provincial de Facatativá, por tratarse de un asunto de su competencia a efectos de que preventiva o disciplinariamente se adelanten las actuaciones del caso en relación con la conducta de la administración municipal frente a la gestión de un lugar apropiado para la atención en salud de la comunidad del sector de Reventones en el municipio de Anolaima. Adicionalmente, indicó que por oficio de 20 de mayo de 2022 se remitió copia a la Superintendencia Nacional de Salud para que se evalúe lo pertinente respecto de la falta de atención domiciliaria por parte de la EPS.



Manifestó que dicha remisión fue debidamente notificada al señor Domínguez Ramírez por correo electrónico de 20 de mayo de 2022.

Así mismo, advirtió que la Procuradora Provincial de Facatativá informó por correo electrónico del mismo día que se han venido adelantado reuniones con el alcalde municipal, el personero y la gerente del Hospital de Anolaima *“con el fin de atender de manera eficiente y eficaz las plurales y recurrentes quejas interpuestas por los señores Domínguez Ramírez”*.

Indicó que por correo electrónico de 23 de mayo de 2022, la referida Procuradora refirió que carece de competencia para investigar disciplinariamente a ECOOPSOS, lo que motivó que se diera traslado por competencia a la Superintendencia Nacional de Salud de la petición elevada por el accionante. A lo que agregó que desde noviembre de 2021 se han realizado las actuaciones preventivas pertinentes, haciendo la claridad que por ser la Secretaría de Salud del Departamento la entidad encargada de habilitar o no los servicios médicos del mencionado puesto de salud.

Aseguró que el 24 de mayo de 2022, la Procuradora Provincial de Facatativá le envió respuesta al señor Domínguez Ramírez indicándole que su solicitud sería nuevamente remitida a la Procuraduría Regional de Cundinamarca *“lugar respecto de la ESE San Antonio de Anolaima, toda vez que dicho Hospital es de carácter departamental”*.

Por lo anterior, sostuvo que la Procuraduría Provincial carece de competencia para iniciar acciones disciplinarias con ocasión a este asunto, pero ha desplegado las actuaciones preventivas para hacer seguimiento a la situación que se presenta en el centro de salud de Reventones.

Enseguida, aseguró que la Procuraduría General de la Nación no está legitimada en la causa por pasiva, pues sus competencias no están relacionadas con las pretensiones formuladas en el escrito de tutela las cuales se dirigen a obtener encaminadas a la construcción de puesto de salud de Reventones o la reapertura de un lugar adecuado y digno mientras se habilita el anterior. A lo que agregó que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental a los accionantes, pues como se advirtió en precedencia se han realizado gestiones para verificar lo sucedido en ejercicio de la acción preventiva.

## **6.6. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social**

En memorial de 24 de mayo de 2022, la jefe del Grupo de Acciones Constitucionales pidió que se exonere a la cartera ministerial de toda responsabilidad dado que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de los accionantes.

Aseguró que se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva dado que la prestación de servicios de salud es una función que le corresponde a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), a través de las instituciones prestadoras de salud – IPS, con las cuales hayan establecido convenios o contratos en su área de influencia o en cualquier lugar del territorio nacional, verificando la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad; en consecuencia, la garantía de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, se encuentra a cargo de las EPS del régimen contributivo o subsidiado, a través de los prestadores públicos o privados (IPS) y profesionales de la salud independientes, entre otros).

Además, indicó que en el evento en que se acceda al amparo solicitado se debe conminar a la EPS a la que se encuentran afiliados los demandantes para que



garantice una adecuada prestación del servicio de salud conforme a sus obligaciones, ya que como se explicó todos los servicios y tecnologías autorizados en el país por la autoridad competente deben ser garantizados por la EPS independientemente de la fuente de financiación, sin embargo, en el evento en que el despacho decida afectar recursos del SGSSS, pidió que se vincule a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

### **6.7. Respuesta de la EPS ECOOPSOS**

Por memorial de 24 de mayo de 2022, el Representante Legal para Asuntos Judiciales pidió que se declare improcedente la solicitud de amparo por configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental a los accionantes, en tanto ha cumplido con sus obligaciones en cuanto a la prestación de los servicios de salud.

Manifestó que los servicios de salud que la señora Domínguez Ramírez ha necesitado se han autorizado y garantizado, a pesar de que los accionantes no han asistido a tomarlos, y se han negado a recibir la atención en salud de manera presencial y por telemedicina en reiteradas ocasiones.

En cuanto a la prestación del servicio de transporte, indicó que no hace parte del Plan de Beneficios en Salud y explicó que en el Anexo Técnico No. 1 de la Resolución No. 2381 de 2021 se establecieron los municipios que tienen Unidad de pago por capitación (UPC) por dispersión geográfica, a los que se les otorga una prima adicional para garantizar el traslado de los pacientes en condiciones diferentes al servicio de ambulancia, y expuso que el municipio de Anolaima no está incluido en esa lista.

Además, indicó que al tratarse de un servicio excluido es la Secretaría Departamental de Cundinamarca quien debe autorizar a la EPS el recobro del 100% del servicio de transporte y viáticos para el usuario y su acompañante.

Finalmente, afirmó que ha realizado todas las gestiones encaminadas a garantizar la prestación de los servicios de salud, y ha autorizado los tratamientos que han sido requeridos. Por esa razón, solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela.

La entidad allegó junto con su respuesta copia de las autorizaciones de los servicios de salud, de las citas médicas que fueron autorizadas y agendadas a la señora Domínguez Ramírez, del envío de medicamentos a su domicilio, de la constancia de inasistencia a las citas programadas y de las reuniones realizadas para el seguimiento del caso.

### **6.8. Respuesta de la Junta de Acción Comunal de Reventones, Anolaima**

En escrito de 25 de mayo de 2022, la Presidenta de la Junta de Acción Comunal indicó que ha realizado desde sus posibilidades algunas gestiones con la finalidad de lograr la reapertura del puesto de salud del centro poblado de Reventones.

Indicó que está de acuerdo con lo planteado por los demandantes en cuanto a que *“el puesto de salud debería estar nuevamente abierto, o que al menos se logre la reubicación, teniendo en cuenta que el puesto de salud no cumple con las condiciones para su funcionamiento, porque está mal distribuido y su infraestructura*



*en este momento no es buena. Por tal motivo, la Junta de Acción Comunal estaría de acuerdo con la reapertura del puesto de salud en Reventones, pero en ningún momento quiere decir que esta situación sea por causa o consecuencia de la acción u omisión de la Junta teniendo en cuenta que sus recursos son limitados para la atención de las necesidades que se generan en el entorno comunitario, y que afecta a todos los residentes del sector”.*

Manifestó que si bien las locaciones donde estaba en funcionamiento el puesto de salud de Reventones son de propiedad de la Junta de Acción Comunal, en tanto no se contaba con otro lugar para realizar este tipo de actividades, ello no implica que sean los responsables de sufragar los costos para su adecuación y reapertura.

**6.9.** El expresidente de la **Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Reventones** del municipio de Anolaima y la presidenta de la **Junta de Acción comunal de la Vereda El Platanal** allegaron escritos en los que solicitaron la reapertura del centro de salud, o su reubicación, con un médico de turno y un enfermero (a) permanente durante las veinticuatro (24) horas del día, en el que se garantice el derecho a la intimidad, toda vez que, según afirmaron, en la actualidad las personas están siendo atendidas cada 15 días, en el salón comunal de Reventones, donde también se lleva a cabo la velación de los difuntos.

**6.10.** El señor **Rafael Eduardo Fonseca Rojas**, actuando en representación de la veeduría ciudadana *“que ejerce vigilancia y control social al Derecho fundamental a la Salud de los centros poblados de Reventones, Corralejas, Boquerón de Iló y las veredas Iló, El Descanso, Chiniata, San Agustín, Santo Domingo, El Platanal, El Retiro y Luchima, constituida el 5 de febrero del año 2022”*, manifestó su apoyo a la acción de tutela presentada por los señores Domínguez Ramírez, en lo relacionado con la reapertura del centro de salud de Reventones y, en ese sentido, solicitó ser tenido en cuenta como coadyuvante.

**6.11.** La **Superintendencia Nacional de Salud**, la **Gobernación de Cundinamarca**, la **Secretaría de Salud de Cundinamarca**, la **Alcaldía de Anolaima**, la **E.S.E. Hospital San Antonio de Anolaima** y la **Defensoría del Pueblo**, guardaron silencio aun cuando fueron debidamente notificados del auto admisorio de la acción de tutela.

## **7. Sentencia de tutela impugnada**

La Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado, a través de sentencia de 17 de junio de 2022, declaró improcedente la solicitud de amparo en cuanto a las pretensiones relacionadas con la reconstrucción y/o de reapertura del centro de salud de Reventones, pues tienen la posibilidad de iniciar la acción popular dado que se trata de un interés colectivo.

Aseguró que lo mismo ocurre en cuanto a las inconformidades frente a la actuación de la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá y la E.P.S. Convida, las cuales pueden ser ventiladas a través de las denuncias correspondientes en al Procuraduría General de la Nación y en la Superintendencia Nacional de Salud.

Advirtió que tampoco resulta procedente la acción de tutela para ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud hacer un seguimiento a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, a la Alcaldía de Anolaima y a la E.S.E. Hospital San Antonio de Anolaima, respecto de la prestación de los servicios en un centro de salud en Reventones, pues tal solicitud la deben elevar directamente ante dicha autoridad,



quien determinará si hay lugar a ello, de acuerdo con su función de inspección, vigilancia y control en materia de salud.

Respecto a las demás pretensiones efectuó estudio de fondo, pero fueron negadas por las siguientes razones:

En cuanto al derecho fundamental de petición encontró que a pesar de que los actores manifestaron haber interpuesto varias solicitudes con el fin de obtener la reapertura del centro de salud de Reventones y que estas no habían sido resueltas por las autoridades demandadas, lo cierto es que de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente se observa que *“el Consejo de Estado, el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Salud, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Anolaima, recibieron varias peticiones por parte del señor Domínguez Ramírez y dieron respuesta a cada una de ellas, con excepción de aquellas que, por cuestiones de competencia, no podían atender, casos en los cuales las remitieron a las entidades competentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015”*.

Así mismo, frente a las demás entidades advirtió que la Procuraduría General de la Nación, la E.S.E. Hospital San Antonio de Anolaima, la E.P.S Ecoopsos, la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía de Anolaima, la Secretaría de Salud y la Gobernación de Cundinamarca dieron respuesta a las solicitudes que instauraron los accionantes con el fin de obtener información relacionada con la reapertura del centro de salud o con las quejas que instauraron por su inconformidad con la prestación del servicio de salud por parte de la E.P.S. ECOOPSOS.

Indicó que aun cuando los accionantes afirmaron haber presentado solicitudes de información respecto a las gestiones que se han adelantado para la construcción o reapertura del centro de salud en Reventones, lo cierto es que no allegaron prueba alguna que diera cuenta de ello.

Por otro lado, en cuanto a la supuesta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, a la intimidad y a la privacidad, ante las condiciones en las que se ha dado la prestación de los servicios de salud a la señora Domínguez Ramírez, tuvo en cuenta que el cierre del centro de salud obedece a las deficiencias de la construcción en donde operaba, lo que suponía un riesgo inminente para la comunidad.

Así mismo, encontró que a la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez se le ha garantizado la atención de salud, dado que entre 2021 y 2022, la E.P.S. ECOOPSOS autorizó y agendó citas médicas con especialista en oftalmología, exámenes diagnósticos de resonancia magnética en columna y radiografía de hombro. También ha realizado las gestiones pertinentes para reagendar tales citas, e incluso ha cambiado de prestador cuando ha sido requerido por los accionantes, ante el incumplimiento de aquellas bajo el argumento de que carecen de recursos económicos para sufragar los gastos de transporte.

Aseguró que dicha situación ha sido tenida en cuenta por la mencionada E.P.S., toda vez que para garantizar la atención en salud les ha ofrecido diferentes alternativas, como telemedicina, y consultas presenciales en Anolaima, Facatativá y en Bogotá. No obstante, los accionantes no probaron haber iniciado algún trámite para obtener el cubrimiento de los gastos de transporte.

Refirió que la Personería de Anolaima, junto a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de Nación y a la EPS Ecoopsos, han adelantado reuniones



de seguimiento a la situación de los señores Domínguez Ramírez con el fin de verificar la garantía de la atención en salud.

Por último, puso de presente que el municipio de Anolaima no está incluido dentro de los municipios a los que se les otorga la UPC por dispersión geográfica, por lo que los actores deberán iniciar el trámite ante la EPS Ecoopsos con el fin de que les sea cubierto el costo del transporte interurbano debiendo constatar que ni ellos ni su familia cercana cuentan con la capacidad económica para asumir los costos y que negar la solicitud implicaría un riesgo para su vida, integridad física o estado de salud.

## 8. Escritos de impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, los accionantes impugnaron la anterior decisión, bajo los siguientes argumentos:

8.1. La señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez presentó escrito en el que mencionó que desde los años 2006 y 2007 se encuentra a la espera de que se le realice una cirugía en sus ojos, por lo que es claro que su derecho a la salud está siendo vulnerado. Además, hizo referencia a que uno de sus hijos perdió la vida de manera violenta y que le fueron extraídas sus corneas sin autorización de ella ni de su familia.

Reiteró que el cierre del centro de salud de Reventones la ha perjudicado gravemente tanto a ella como a su hijo, pues no cuentan con los recursos necesarios para sufragar los gastos de transporte hasta la cabecera municipal.

Aseguró que el trato que recibe es indigno pues es atendida en *“un lugar donde velan los muertos”* y que no puede considerarse impropio la acción de tutela, pues *“como persona mayor de 70 años (...) me siento afectada, perjudicada, mal atendida, mi intimidad violada, mi derecho a la salud quebrantado y todo porque se les PROVOCÓ cerrar el puesto de salud y de atender en el salón donde velan los muertos”*.

En este orden de ideas, pidió que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se conceda el amparo solicitado, ordenando que se le garantice un trato digno en la prestación del servicio de salud dada la imposibilidad de acceder al servicio médico y a los medicamentos que requiere, las cuales se realizan fuera del corregimiento de Reventones y al no contar con los recursos para su desplazamiento no es posible ser atendida.

Por último, mencionó que acude a la acción de tutela con el fin de proteger sus intereses individuales y los de su hijo, pero no en nombre de su comunidad, por lo que no puede entenderse que se trate de una acción popular.

8.2. El señor Luis Carlos Domínguez Ramírez, por su parte, indicó que el juez constitucional de primera instancia no valoró el acta de la reunión llevada a cabo el 15 de febrero de 2022, con el asunto *“seguimiento al caso familia Domínguez Ramírez”*, a la que según el actor nunca fue convocado y se dejó la anotación de que no había asistido.

Aseguró que la Defensoría del Pueblo, Regional Cundinamarca, no se ha pronunciado respecto a dicho asunto ni tampoco la Personería Municipal. Así mismo, reprochó que la Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Salud y la



Superintendencia Nacional de Salud y el alcalde el municipio de Anolaima, no hayan emitido informe de contestación dentro del trámite de tutela.

Manifestó que el *a quo* desconoció sus derechos fundamentales y los de su madre, quien hasta la fecha continua sin acceder a los servicios de salud dada la lejanía de su residencia con el lugar en donde se los prestan.

Mencionó que en la Fiscalía 272 Local de la Unidad de Direccionamiento e Intervención Temprana de Denuncias cursa una investigación por la denuncia que él interpuso dado que fue víctima de amenazas, sin embargo, dicha entidad *“no ha hecho al parecer ninguna gestión en aras de investigar y proteger mi integridad física y el derecho a la administración de justicia. Situación que no fue contestada de fondo, congruente, motivada y más tratándose derechos que involucran la vida y la salud”*.

Además, insistió en que la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez no recibe la atención en salud requerida, pues la misma se le presta en un lugar indigno y que no respeta la privacidad.

Solicitó que se revoque la decisión de aceptar la coadyuvancia del personero municipal de Anolaima y del señor Rafael Eduardo Fonseca, en tanto la solicitud de amparo se elevó únicamente con el fin de obtener la protección de derechos fundamentales de carácter individual.

Por último, solicitó que *“en caso de no tenerse en cuenta las pretensiones de esta impugnación hacerse uso por medio de la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación o por un mismo Magistrado de la insistencia del Recurso de Revisión ante la H. Corte Constitucional”*.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir la presente impugnación.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer, en los términos de los escritos de impugnación, si se debe confirmar la sentencia de 17 de junio de 2022, dictada por la Sección Tercera, Subsección “C” del Consejo de Estado, en la que se declaró la improcedencia de la acción de tutela en relación con las pretensiones dirigidas a obtener (i) la reapertura del Centro de Salud de Reventones; (ii) el seguimiento del asunto por parte de la Superintendencia Nacional de Salud; (iii) las denuncias presentadas en contra de la E.P.S. Convida y (iv) la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá, por considerar que no cumple con el requisito de la subsidiariedad y, se negó la solicitud de amparo en cuanto a los derechos fundamentales de petición y a la salud, o si se debe estudiar de fondo la pretensión relacionada con la reapertura del centro de salud y acceder al amparo constitucional, teniendo en cuenta que el cierre del mismo afecta los derechos individuales de los accionantes, pues no reciben un trato digno ni se les ha reconocido el auxilio de



transporte para desplazarse hasta el casco urbano de Anolaima en donde se presta la mayor parte de los servicios médicos.

### 3. El derecho fundamental a la salud

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política, la salud tiene una doble connotación: de derecho constitucional y de servicio público. La Corte Constitucional, reconoció su carácter fundamental y autónomo en la sentencia T016 de 2007<sup>2</sup>, lo que fue reiterado posteriormente por su jurisprudencia.

En la sentencia T-760 de 2008<sup>3</sup>, el Tribunal Constitucional indicó que todos los derechos fundamentales conllevan necesariamente una prestación. En cuanto al derecho a la salud, señaló que dicha garantía *ius fundamental* exige una prestación integral de los servicios y tecnologías requeridos para garantizar una vida digna y la integridad física, psíquica y emocional de los ciudadanos, por lo que *“la sola negación o prestación incompleta de los servicios de salud es una violación del derecho fundamental, por tanto, se trata de una prestación claramente exigible y justiciable mediante acción de tutela”*<sup>4</sup>.

El artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, reconoció que *“Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”*. Este derecho se reconoció en los mismos términos en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).

Posteriormente, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966<sup>5</sup>, indicó que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho, entre las que se encuentran *“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”*.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas, en la Observación General N° 14 de 11 de agosto de 2000, estableció cuatro criterios esenciales dirigidos a garantizar un nivel mínimo de satisfacción del derecho humano fundamental a la salud: *(i) disponibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) aceptabilidad y (iv) calidad*, frente a los cuales, es responsabilidad del Estado establecer las normas necesarias para su cumplimiento. Además, precisó el alcance del literal d) del artículo 12 del mencionado PIDESC, en el sentido de que creación de condiciones que aseguren la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (tanto física como mental), implica garantizar *“el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental”*

<sup>2</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>3</sup> , M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 74 de 1968.



(negrillas de la Sala).

La Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 2º consagró el derecho a la salud como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable tanto en lo individual como en lo colectivo. Dicha garantía “[c]omprende 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**”.

Dicha norma incorporó a la legislación interna los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (art. 6 literales a, b, c y d), consagrados en la Observación General N° 14, como elementos esenciales de este derecho.

Así mismo, identificó una serie de principios que comporta el derecho fundamental a la salud, como por ejemplo, la universalidad, el principio pro homine, la continuidad, la oportunidad, la prevalencia de derechos, la progresividad, la sostenibilidad y la solidaridad.

Dichos principios, según la misma norma, deben interpretarse de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás, pero aclarando que ello no implica que no puedan adoptarse acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección (art. 6, parágrafo *ibíd*).

Así mismo, la Ley 1751 de 2015 consagró el principio de **integralidad**, que consiste en que 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.

De este modo, el derecho a la salud es un derecho fundamental y autónomo, consagrado constitucional y convencionalmente, cuya garantía abarca la promoción, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la atención en salud oportuna y apropiada conforme a los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, frente a lo cual el Estado y los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la obligación de permitir el acceso inmediato y sin barrera alguna, a las prestaciones reconocidas de conformidad con el Plan de Beneficios.

#### 4. Estudio y solución del caso concreto

##### 4.1. Del asunto bajo examen

Los señores Pía Eugenia Domínguez Ramírez y Luis Carlos Domínguez Ramírez interpusieron acción de tutela contra la Presidencia del Consejo de Estado, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Fiscalía General de la Nación, la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la Alcaldía de Anolaima, la EPS Ecoopsos, la EPS Convida, el Hospital San Antonio de Anolaima, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Personería de Anolaima, la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Reventones, Anolaima y la Junta de Acción Comunal del Centro Poblado de Corralejas, Anolaima, con el fin de que se ordene (i) la reapertura o construcción del Centro de Salud de Reventones, pues el mismo fue cerrado por



cuenta de una medida de suspensión dictada por la Secretaría de Salud de la Gobernación de Cundinamarca desde el 15 de agosto de 2019.

Además de lo anterior formularon las siguientes pretensiones: (ii) que se ordene a la Superintendencia Nacional de Salud que haga un seguimiento a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, a la Alcaldía de Anolaima y a la E.S.E. Hospital San Antonio de Anolaima, en la prestación de los servicios en un centro de salud en Reventones; (iii) que se denunciara a la E.P.S. Convida y a la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá, por la falta de pronunciamiento e investigación de la extracción abusiva de los órganos del señor Eduardo Domínguez Ramírez que, según indicaron, corresponde a la noticia criminal 11001600028200802552; (iv) que se brinde respuesta de fondo, congruente, completa, expresa y motivada, con información detallada y eficaz sobre las gestiones inmediatas para la construcción o reapertura del centro de salud en Reventones; (v) que se ordene prestar una atención en salud digna, humanitaria, igualitaria e íntegra, en un lugar adecuado en el que se respete el derecho a la intimidad y a la privacidad de los pacientes.

Igualmente, solicitaron (vi) que se le ordenara a la E.P.S. Ecoopsos, realizar a la señora Pía Eugenia los exámenes diagnósticos que necesita, autorizarle la cita médica con especialista de oftalmología y la cirugía de ojos, se les brinde apoyo con los gastos de transporte y se les entreguen los medicamentos en un centro de salud en Reventones.

El juez constitucional de primera instancia declaró la improcedencia de la acción frente a las pretensiones relacionadas con la reapertura del Centro de Salud de Reventones; el seguimiento del asunto por parte de la Superintendencia Nacional de Salud; las denuncias en contra de la E.P.S. Convida y la Fiscalía 41 Unidad de Vida Seccional Bogotá, por considerar que no cumple con el requisito de la subsidiariedad. En cuanto a lo demás, efectuó estudio de fondo, pero no accedió a las pretensiones dado que pudo constatar que las peticiones por los accionantes elevadas fueron debidamente atendidas y que a la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez se le ha garantizado la atención de salud, autorizándole y agendándole las citas médicas con especialista en oftalmología, exámenes diagnósticos de resonancia magnética en columna y radiografía de hombro. Incluso realizando las gestiones pertinentes para reagendar tales citas y cambiando de prestador cuando ha sido requerido por los accionantes.

Los demandantes impugnaron la decisión de primera instancia, al considerar que debió efectuarse un estudio de fondo en cuanto a la pretensión de ordenar la reapertura del Centro de Salud del Corregimiento de Reventones en el municipio de Anolaima, porque consideran que el debate propuesto no gira en torno a la protección de derechos colectivos sino individuales, por lo que la solicitud de amparo resulta procedente para ello. Insistieron en que el trato recibido en el lugar en donde se prestan los servicios de salud actualmente es indigno y formularon otras inconformidades relacionadas con la aceptación de coadyuvancia del Personero Municipal de Anolaima y del señor Rafael Eduardo Fonseca Rojas. También se mencionó la falta de actuación de la Fiscalía 272 Local de la Unidad de Direccionamiento e Intervención Temprana de Denuncias en una denuncia que interpuso por amenazas y pidió que se ordenara a la Procuraduría General de la Nación insistir ante la Corte Constitucional para que revise la presente acción de tutela en caso de ser confirmada la decisión de *a quo*.

Al respecto, la Sala advierte que no resulta procedente revocar la aceptación de la coadyuvancia del Personero Municipal de Anolaima y del señor Rafael Eduardo Fonseca Rojas, en representación de la Veeduría Ciudadana de los centros poblados de Reventones, pues su participación no implica que el debate de la acción



de tutela cambie su órbita a un debate de derechos colectivos como lo entiende la parte actora, sino que la misma se limita a intervenir compartiendo las reclamaciones y argumentos expuestos por la parte demandante como lo establece el artículo 13, inciso 2º del Decreto 2591 de 1991.

De igual forma, aun cuando el señor Luis Carlos Domínguez Ramírez sostuvo su desacuerdo con la decisión de primera instancia por no pronunciarse en cuanto a la supuesta falsedad contenida en el acta de la reunión realizada por la Personería Municipal de Anolaima, se advierte que no es posible efectuar algún análisis al respecto pues ello correspondería eventualmente a la Fiscalía General de la Nación y no al juez constitucional.

Tampoco es procedente efectuar un pronunciamiento en cuanto a los reproches formulados frente a la actuación de la Fiscalía 272 Local de la Unidad de Direccionamiento e Intervención Temprana de Denuncias dado que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener el impulso de la investigación, sino que debe acudir directamente al órgano acusador para ello. Además, dicho asunto no está relacionado con el objeto principal del presente mecanismo constitucional, el cual consistía en obtener la reapertura del Centro de Salud de Reventones y la protección del derecho a la salud de la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez.

Por último, que no es posible ordenar a la Procuraduría General de la Nación que presente la insistencia ante la Corte Constitucional para que sea seleccionado en revisión el presente asunto, pues previo al trámite de insistencia puede presentar directamente un memorial en el que se solicite la selección del expediente (solicitudes ciudadanas de selección<sup>6</sup>). Además, si luego de efectuado el estudio correspondiente la Corte Constitucional excluye la tutela de revisión, puede elevar la solicitud de insistencia ante cualquiera de los magistrados de esa Corporación o ante la Procuraduría General de la Nación para que de conformidad con lo establecido en el numeral 12º del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, evalúe si debe o no intervenir ante la Corte para solicitar que reconsidere la decisión de excluir de revisión el proceso.

En este orden de ideas, la Sala delimitará su estudio a los argumentos formulados en la impugnación relacionados con (i) la procedibilidad de la acción de tutela frente a las pretensiones de que se ordene la reapertura del Centro de Salud del Corregimiento de Reventones y (ii) las deficiencias en la atención en salud brindada a la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez con ocasión al cierre del referido Centro de Salud.

#### **4.2. La acción de tutela resulta improcedente para ordenar la reapertura del Centro de Salud del Corregimiento de Reventones**

Como se advirtió en precedencia, la acción de tutela presentada por los actores está encaminada a que se ordenara, entre otros aspectos, la reapertura del Centro de Salud del Corregimiento de Reventones, por considerar que el cierre del mismo afecta sus derechos fundamentales y los de la comunidad.

Sobre el particular, la Sala observa que aun cuando los demandantes junto con los demás miembros del corregimiento podrían acudir a la acción popular con el fin de obtener la protección de la colectividad que está siendo afectada por el cierre, lo

<sup>6</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/pqrs/SolJuris.php?Soli=Jurisdiccionales>.



cierto es que al tener un impacto sobre derechos fundamentales de carácter individual podría eventualmente habilitarse el estudio de fondo del asunto.

No obstante, la acción de tutela resulta improcedente teniendo en cuenta que el cierre del establecimiento se originó en la medida de seguridad de carácter preventivo, dictada en el marco del procedimiento administrativo contemplado en la Ley 9 de 1979, artículo 576, que habilita a la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca a dictar medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública. Así como en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento de las condiciones de habilitación de establecimientos de salud de conformidad con lo establecido en la Resoluciones Nos. 3100 de 2019<sup>7</sup> y 4445 de 1996<sup>8</sup>.

Dicha medida fue decretada mediante Acta No. 2503 de 15 de agosto de 2019, en virtud de los hallazgos encontrados por la Comisión Técnica de la Secretaría de Salud de Cundinamarca en el Centro de Salud los días 14 y 15 del mismo mes y año, los cuales dejaban en evidencia que se encontraba en un lugar de alto riesgo para la edificación y no cumple con la accesibilidad de pacientes, funcionarios y visitantes.

Las condiciones de infraestructura fueron nuevamente verificadas en la visita de 17 de septiembre de 2021, en donde se encontró que los espacios no cumplen con los requerimientos de habilitación contenidos en las Resoluciones No. 3100 de 2019 y 4445 de 1996 y además *“presenta problemas de humedad debido al mal estado de la cubierta de la vivienda y en el área del sótano se observan problemas de estabilidad de la cimentación por efectos de socavación”*.

Además, cabe resaltar que según lo manifestado por los delegados de la Gobernación de Cundinamarca en el acta de la reunión celebrada el 22 de febrero de 2022, desde el mes de septiembre de 2021, se puso en marcha el plan de contingencia para dar cierre temporal a los servicios y mantener la oferta de salud *“en Salón comunal de Reventones, con la misma frecuencia que se prestaban los servicios cuando estaba abierto el Puesto de salud; es decir cada 15 días. La convocatoria se realiza de forma previa con apoyo de la promotora de salud (demanda inducida) y la presidenta de la junta de acción comunal. Durante las jornadas de salud se realizan 27 consultas”*.

En dicha reunión también se dejó constancia de que se gestionó la entrega de un lote por parte del municipio de Anolaima, sin embargo, el mismo tiene pendiente la legalización de títulos para poder ser entregado y avanzar con la construcción de una nueva sede.

En este orden de ideas, el juez constitucional no tiene la posibilidad de intervenir en el asunto, pues éste se relaciona con las condiciones de habilitación del Centro de Salud, los trámites de legalización de títulos del predio en el que se planea construir la nueva sede del Centro de Salud y el presupuesto con el que cuenta la gobernación para ello. Por lo anterior, se confirmará la improcedencia de la acción de tutela en cuanto a este punto.

<sup>7</sup> Resolución del Ministerio de Salud y Protección Social *“por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud”*.

<sup>8</sup> Resolución del Ministerio de Salud *“Por la cual se dictan normas para el cumplimiento del contenido del Título IV de la Ley 09 de 1979, en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones técnicas y administrativas”*.



En cualquier caso, la Sala advierte que han transcurrido más de tres (3) años desde que se ordenó el cierre del Centro de Salud de Reventones sin que a la fecha se cuente con una nueva sede para su funcionamiento, por lo que se instará a la Alcaldía Municipal de Anolaima y a la Secretaría de Salud de Cundinamarca para que de manera coordinada adelanten las gestiones necesarias para la entrega del lote y la construcción de una nueva sede para el Centro de Salud de Reventones.

#### **4.3. El derecho fundamental a la salud de la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez ha sido vulnerado por la falta de suministro del servicio de transporte**

4.3.1. Los accionantes manifestaron tanto en el escrito de tutela como en la impugnación que con ocasión al cierre del centro de salud del corregimiento de Reventones la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez, quien actualmente tiene 70 años y habita en zona rural del municipio de Anolaima (Vereda El Platanal), no ha recibido la atención médica que requiere pues la misma es prestada en el salón comunal del corregimiento en donde no se cuenta con las condiciones mínimas de salubridad e intimidad.

Además, aseguraron que el hospital más cercano “*está a (...) tres horas a pie por inextensos senderos montañosos que limita el acceso a la salud digna*”. Por esa razón, afirmaron que al no contar con los recursos económicos para trasladarse al municipio de Anolaima o a la ciudad de Bogotá D.C. la señora Domínguez Ramírez no ha podido asistir a los exámenes y citas médicas programadas por la EPS ECOOPSOS.

4.3.2. Al respecto, la Sala anticipa que revocará la decisión objeto de impugnación, teniendo en cuenta que si bien la EPS ECOOPSOS ha autorizado y asignado las citas médicas de valoración y exámenes requeridos por la señora Domínguez Ramírez, ésta no ha asistido aduciendo que no cuenta con la posibilidad de sufragar los costos para trasladarse hasta el municipio de Anolaima o a la ciudad de Bogotá, lo que claramente genera una barrera para el acceso a los servicios de salud que requiere. Como se expone a continuación:

Como se advirtió en la parte considerativa de esta providencia, el derecho a la salud es un derecho fundamental y autónomo, consagrado constitucional y convencionalmente, cuya garantía abarca la promoción, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la atención en salud oportuna y apropiada conforme a los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, frente a lo cual el Estado y los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la obligación de permitir el acceso inmediato y sin barrera alguna, a las prestaciones reconocidas de conformidad con el Plan de Beneficios.

En cuanto a la faceta de *accesibilidad*, de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, éste comprende las garantías a la no discriminación, a la asequibilidad económica, al acceso a la información y a la accesibilidad física. De esta última, la jurisprudencia constitucional ha extraído la obligación de las EPS de suministrar los servicios de transporte, alojamiento, alimentación y acompañamiento “*en aquellos casos donde se acredite la imposibilidad objetiva del suministro de los medios suficientes y adecuados para hacer uso de la atención asistencial*”<sup>9</sup>.

Además, a pesar de que ni la Ley 100 de 1993 ni la Ley Estatutaria 1751 de 2015 contemplan una disposición que obligue a la prestación de los servicios de

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-228 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

transporte, alojamiento y alimentación, lo cierto es que la Resolución No. 5857 de 2018 en el artículo 121, dispone que: *“el servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia para acceder a una atención contenida en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a 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”*.

En cualquier caso, la Corte ha establecido que el transporte puede constituir una barrera de acceso a los servicios de salud, incluso en los territorios en los que no cuenten con reconocimiento como zona especial por dispersión geográfica, por lo que incluso cuando no se tenga la posibilidad de acceder al transporte con cargo a la UPC las EPS están en la obligación de asumir los gastos de traslado de la persona cuando deba acudir a una zona geográfica distinta de aquella en la que reside<sup>10</sup>.

De conformidad con lo anterior, dicha Corporación judicial ha señalado que las EPS están llamadas a garantizar el servicio de transporte, cuando los pacientes se encuentren en las siguientes circunstancias: *“(i) que el procedimiento o tratamiento se considere indispensable para garantizar los derechos a la salud y a la vida de la persona; (ii) que ni el paciente ni sus familiares cercanos tengan los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado; y (iii) que de no efectuarse la remisión se ponga en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario”*. A lo anterior se ha añadido que: *(iv) si la atención médica en el lugar de remisión exigiere más de un día de duración, se cubrirán los gastos de alojamiento y manutención”*<sup>11</sup>.

Ahora bien, en los casos en que el demandante afirme no contar con los recursos necesarios para sufragar los costos asociados a los servicios aludidos (*negación indefinida*), la Corte ha señalado que *“debe invertirse la carga de la prueba, correspondiendo a la entidad accionada demostrar lo contrario”*<sup>12</sup>. Esto último es comprensible en el marco de la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud, pues, (...) el sistema está en la obligación de remover las barreras y obstáculos que impidan a los pacientes acceder a los servicios de salud que requieran con urgencia”

<sup>13</sup>.

4.3.3. En el asunto bajo examen, es claro para la Sala que la falta de recursos para transportarse y acceder a los servicios médicos que le han sido autorizados y ordenados por la EPS ECOOPSOS a la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez constituye una barrera de acceso a la salud.

Lo anterior, teniendo en cuenta que reposan en el expediente las actas telefónicas de los días 27 de septiembre, 16 y 18 de noviembre, 14 y 21 de diciembre de 2021, 4 y 21 de enero de 2022, en donde se deja constancia de que la EPS le asignó citas con especialista en oftalmología y examen de resonancia magnética de columna lumbosacra simple en la ciudad de Bogotá D.C. y de medicina general en el Hospital San Antonio de Anolaima, frente a lo que la señora Domínguez Ramírez adujo que no podía asistir por no contar con los recursos para su desplazamiento, por lo que pidió que se garantizara la reapertura del Centro de Salud de Reventones o que le fuera enviado un médico hasta su lugar de residencia.

<sup>10</sup> Sentencia T-069 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>11</sup> Sentencia T-228 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>12</sup> Sentencia T-405 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo; Sentencia T-073 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencia T-683 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>13</sup> Sentencia T-228 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



La EPS ECOOPSOS también aportó copia de las autorizaciones de 30 de marzo de 2022, para el examen de resonancia de columna torácica simple, consulta por primera vez con especialista en oftalmología, radiografía de hombro, las cuales fueron renovadas el 20 de abril de 2022. Sin embargo, como lo manifiesta en el escrito de tutela no ha podido asistir por la falta de suministro de transporte.

Adicionalmente, como se advierte en el acta de la reunión el 15 de febrero de 2022, convocada por la Personería de Anolaima con el fin de realizar un control preventivo al caso de los ahora accionantes, a la que acudió la Asesora de Aseguramiento en Salud de la Alcaldía de Anolaima la abogada de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, la Gerente Regional Centro, la Supervisora de Zona y la Gestora de Servicio de la EPS ECOOPSOS, se indicó que si bien se le han autorizado y asignado las citas médicas de valoración y exámenes, la señora Domínguez Ramírez se ha negado a asistir por no contar con los medios económicos para pagar el transporte.

En la misma reunión, la Asesora de Aseguramiento sugirió que dando aplicación a lo dispuesto en las sentencias T-259 de 2019 y T-122 de 2021 de la Corte Constitucional, la EPS debe suministrar los gastos de transporte cuando se autoricen servicios por fuera del domicilio del paciente. Frente a lo cual la Gerente Regional Centro de la EPS ECOOPSOS refirió que de conformidad con la Resolución No. 2381 de 2021 el municipio de Anolaima no tiene UPC por dispersión geográfica por lo que no hay prima adicional para ofertar el servicio de transporte. Además, sostuvo que no hay claridad de que la usuaria se encuentre en situación de carencia de recursos que le impida sufragar los gastos de desplazamiento por lo que debe acreditarlo ante la EPS.

Por lo anterior, se advierte que aun cuando la EPS le ha autorizado y asignado las citas y exámenes de oftalmología, resonancia magnética de columna lumbosacra simple y radiografía de hombro que requiere la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez, lo cierto es que al tenerse que practicar en el casco urbano de Anolaima y en la ciudad de Bogotá D.C. y al no contar la actora con los recursos para trasladarse fuera de su lugar de domicilio se constituye una barrera para el acceso a dichos servicios los cuales son indispensables para garantizar su derecho a la salud.

Así mismo, no resulta de recibo para esta Sala que la EPS aduzca que no ha prestado el auxilio de transporte a la actora, en tanto no ha demostrado su condición de vulnerabilidad, pues la misma puede comprobarse por el hecho de que la señora Domínguez Ramírez es una mujer mayor con 70 años, que habita en zona rural del municipio de Anolaima y que se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado.

En efecto, consultada la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se observa que la demandante se encuentra afiliada al régimen subsidiado en salud desde el 1 de agosto de 2016 como cabeza de familia.



**ADRES**MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL  
DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**Información de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud  
Resultados de la consulta

## Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	41744322
NOMBRES	PIA EUGENIA
APELLIDOS	DOMINGUEZ RAMIREZ
FECHA DE NACIMIENTO	22/07/54
DEPARTAMENTO	CUNDINAMARCA
MUNICIPIO	ANOLAIMA

## Datos de afiliación :

ESTADO	ENTIDAD	REGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
ACTIVO	ECOOPS EPS SAS	SUBSIDIADO	01/08/2016	31/12/2999	CABEZA DE FAMILIA

Fecha de impresión: 15/02/2022 11:47:07 | Estación de origen: 192.168.70.220

Cabe resaltar que la Corte Constitucional, en un caso en el que también se discutía el servicio de transporte para el acceso a un tratamiento médico, indicó que *“las afirmaciones que realizan los usuarios del SGSSS sobre su capacidad económica se amparan por el principio de buena fe, por lo cual, la negativa indefinida sobre la posesión de recursos económicos se presume veraz hasta que la EPS desvirtúe dicha presunción”*<sup>14</sup>.

Lo anterior, implica que el juez de tutela, en aplicación de la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y en consonancia con la presunción de incapacidad en materia de acceso a los servicios de salud para las personas afiliadas al régimen subsidiado de salud, dé por ciertas las afirmaciones de no tener la capacidad económica para asumir los costos de transporte que implica una atención médica.

En este sentido, es claro que al pertenecer al régimen subsidiado de salud se presume que la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez no cuenta con los recursos para sufragar los gastos de transporte para acudir a las citas y exámenes que le han sido programados por su EPS fuera de su lugar de domicilio (vereda El Platanal del municipio de Anolaima).

A lo que se agrega que se trata de una mujer rural<sup>15</sup> con 70 años, lo que sin duda la pone en una condición de vulnerabilidad mayor que amerita la intervención del juez constitucional, por pertenecer a un grupo de mujeres que han sido subvaloradas históricamente, que han sido objeto de violencias estructurales que han perpetuado su situación y para las cuales el acceso a la salud resulta de vital importancia pues contribuye a reducir los factores biológicos y socioculturales de desigualdad.

Al respecto, el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece que los Estados parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Convención a la mujer en las zonas rurales. Así mismo, deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales con

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T-329 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>15</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 731 de 2022, mujer rural es *“toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”*.



el fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Particularmente, se establece que debe brindárseles “acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia”. Para esta Sala, dicha garantía abarca el derecho a la salud conforme a los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, por lo que deben eliminarse toda clase de barreras para su acceso, lo que, en consecuencia, comprende el servicio de transporte cuando las mujeres no cuenten con los recursos para sufragarlos de forma directa.

Por lo explicado en precedencia, se vislumbra que en el caso bajo examen la EPS ECOOPSOS vulneró el derecho fundamental a la salud de la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez en su faceta de *accesibilidad*, toda vez que no le ha suministrado el servicio de transporte para que pueda acceder a los servicios médicos ordenados. Frente a lo cual, no resultan de recibo los argumentos planteados por la parte demandada, en cuanto a que la actora debió comprobar la falta de capacidad para sufragar los costos del transporte y a que el municipio de Anolaima no tiene UPC por dispersión geográfica por lo que no hay prima adicional para ofertar el servicio de transporte.

En realidad, la entidad accionada no desvirtuó la presunción de veracidad frente a lo afirmado por la accionante. Además, a pesar de que el municipio no esté enlistado dentro de aquellos que tienen UPC por dispersión geográfica, como lo ha advertido la Corte Constitucional, las EPS están en la obligación de asumir los gastos de traslado de la persona cuando deba acudir a una zona geográfica distinta de aquella en la que reside cuando el transporte constituya una barrera de acceso a los servicios de salud, como sucede en el asunto bajo examen.

En este sentido, la Sala revocará el ordinal cuarto de la sentencia de 17 de junio de 2022, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C” y, en su lugar, amparará el derecho fundamental a la salud de la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez.

En consecuencia, ordenará a la EPS ECOOPSOS (i) que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a renovar las autorizaciones otorgadas previamente para la cita de oftalmología y los exámenes de resonancia magnética de columna lumbosacra simple y radiografía de hombro y cualquier otro servicio prescrito por los médicos tratantes hasta la fecha de emitirse esta providencia a las que no haya podido asistir la accionante; (ii) que una vez renovadas las autorizaciones proceda a asignar las citas correspondientes dentro de un término prudencial y, por último, (iii) que suministre a la accionante y, de ser necesario, a un acompañante, el servicio de transporte, ida y regreso, desde su lugar de residencia (Finca Buenos Aires, vereda El Platanal del municipio de Anolaima) hasta el casco urbano del municipio de Anolaima y a la ciudad de Bogotá, o a cualquier otra ciudad donde la tutelante deba recibir los servicios prescritos por los médicos tratantes.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:



**Primero.- REVÓCASE** el ordinal cuarto de la sentencia de 17 de junio de 2022, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”. En su lugar,

**Cuarto.- AMPÁRASE** el derecho fundamental a la salud de la señora Pía Eugenia Domínguez Ramírez. En consecuencia,

**ORDÉNASE** a la EPS ECOOPSOS (i) que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a renovar las autorizaciones otorgadas previamente para la cita de oftalmología y los exámenes de resonancia magnética de columna lumbosacra simple y radiografía de hombro y cualquier otro servicio prescrito por los médicos tratantes hasta la fecha de emitirse esta providencia a las que no haya podido asistir la accionante; (ii) que una vez renovadas las autorizaciones proceda a asignar las citas correspondientes dentro de un término prudencial y, por último, (iii) que suministre a la accionante y, de ser necesario, a un acompañante, el servicio de transporte, ida y regreso, desde su lugar de residencia (Finca Buenos Aires, vereda El Platanal del municipio de Anolaima) hasta el casco urbano del municipio de Anolaima y a la ciudad de Bogotá, o a cualquier otra ciudad donde la tutelante deba recibir los servicios prescritos por los médicos tratantes.

**Segundo.- CONFÍRMASE** en lo demás el fallo impugnado, por las razones aquí expuestas.

**Tercero.- ÍNSTASE** a la Alcaldía Municipal de Anolaima y a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, para que de manera coordinada, adelanten las gestiones necesarias para la entrega del lote y la construcción de una nueva sede para el Centro de Salud de Reventones.

**Cuarto.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Quinto.- PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

**Sexto.- REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**