

DERECHO A LA SALUD, A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS - Vulneración por no haberse practicado el procedimiento quirúrgico / HECHO SUPERADO - Ausencia de configuración porque a la fecha no se había llevado a cabo la cirugía / RÉGIMEN ESPECIAL DE SALUD DE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL - Se debe prestar el servicio de manera integral practicando la cirugía de rodilla y su rehabilitación / PROCEDIMIENTO QUIRÚRGICO / REHABILITACIÓN INTEGRAL

[S]e advierte que el actor, sufrió una lesión en la rodilla izquierda que tuvo como diagnóstico la ruptura parcial del ligamento cruzado anterior, engrosamiento cicatricial residual del ligamento colateral medial, entre otras afecciones de la rodilla, razón por la que se sugirió ser intervenido quirúrgicamente. (...). De los antecedentes del caso y de acuerdo con los elementos de prueba (...), encuentra la Sala que si bien existe en la actualidad una autorización emitida por parte del Área de Sanidad de Boyacá con el fin de que se lleve a cabo el procedimiento de rodilla al actor, (...) lo cierto es que a la fecha no se ha llevado a cabo la cirugía que requiere el [actor], por lo que no es posible de entender que existe un hecho superado como lo propone la entidad accionada. Se trata entonces de que el procedimiento no solo esté autorizado, sino que sea efectivamente llevado a cabo, con las prescripciones médicas post operatorias que sean del caso, es decir, la rehabilitación que permita una real recuperación del accionante, como lo advirtió el juez de primera instancia. Entiende la Sala que en el escrito de impugnación manifiesta el Área de Sanidad del Departamento de Policía de Boyacá que han suscrito un contrato con la entidad hospitalaria y que de la entidad de salud depende la disponibilidad de acuerdo con su agenda, pero también debe tenerse en cuenta que se trata de una persona a quien ya le fue autorizado el procedimiento y quien requiere la prestación efectiva del servicio, por lo que tal como advirtió el Tribunal Administrativo de Boyacá en su providencia, deben llevarse a cabo todos los trámites y diligencias necesarias por parte del Área de Sanidad, para que sea programada y practicada la cirugía al [actor].

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

NOTA DE RELATORÍA: En relación a los principios orientadores que deben regir el sistema de sanidad, ver: Corte Constitucional, sentencia del 15 de abril de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 15001-23-33-000-2016-00691-01(AC)

Actor: FABIO DARÍO PIZA SUÁREZ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL

La Sala decide la impugnación interpuesta por el ÁREA DE SANIDAD DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE BOYACÁ, contra la sentencia del 26 de septiembre de 2016, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, que en el trámite de la acción de tutela de la referencia, resolvió:

“PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y vida en condiciones dignas del señor Fabio Darío Piza Suárez, de conformidad con los fundamentos de la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Área de Sanidad de Boyacá de la Policía Nacional para que dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia inicie todos los trámites y diligencias necesarias para programar y llevar a cabo la mayor brevedad posible la cirugía de reconstrucción de ligamiento cruzado anterior de rodilla izquierda, autoinjerto, artroscopia de rodilla izquierda y sutura meniscal. Además, la entidad deberá practicar la totalidad de los exámenes de laboratorios y suministro de medicamentos, considerados por el médico tratante como necesarios para garantizar la recuperación del estado de salud del actor, asegurando su prestación inmediata, igualmente deberá garantizar al accionante tratamiento médico conforme a los diagnósticos que realice el especialista en relación con la recuperación posterior a la cirugía” (fls. 38 vuelto y 39)

ANTECEDENTES

El 9 de septiembre de 2016, el señor FABIO DARÍO PIZA SUÁREZ, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA, DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas.

1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“Con fundamento en los hechos relacionados solicito al señor juez respetuosamente tutelar el derecho a la SALUD, a la SEGURIDAD SOCIAL, a la VIDA EN CONDICIONES DIGNAS, los cuales están

siendo vulnerados por la entidad accionada; como consecuencia de lo anterior decisión (sic), se sirva ORDENAR A SANIDAD POLICÍA NACIONAL TUNJA, BOYACÁ, en cabeza de su representante legal o quien haga sus veces, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo (sic), realice todos los trámites administrativos, financieros y burocráticos tendientes a ordenar la realización de las cirugías de artroscopia en la rodilla afectada para la reconstrucción del ligamiento cruzado anterior y reconstrucción del menisco, ya que según valoración médica me encuentro en la edad límite para llevar a cabo este procedimiento y es la última oportunidad para ofrecer estabilidad y así mismo para evitar artrosis” (fl. 3).

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. Sostuvo el accionante que en el año 2015, sufrió una lesión en la rodilla izquierda, en actos del servicio en la ciudad de Bucaramanga y que fue asistido por médico general quien lo remitió a la especialidad de ortopedia.

2.2. Dijo que de acuerdo con la resonancia magnética realizada por el Instituto de Imágenes Diagnósticas “IDIME” el 23 de julio de 2015, se determinó que tenía ruptura parcial de ligamento cruzado anterior, engrosamiento cicatrizal residual del ligamento colateral medial, ruptura en asa de balde del menisco medial con signo de doble cruzado posterior, bursitis del semimembranoso y bursitis del tendón poplíteo.

2.3. Que el 25 de septiembre de 2015 asistió a consulta particular donde le indicaron que su rodilla aún era recuperable y que debía ser atendido con prontitud para evitar una artrosis, lo cual le fue corroborado el 23 de mayo de 2016 por un médico ortopedista y valorado por anestesiólogo el 28 de junio de 2016.

2.4. Sostuvo que una vez contó con la documentación necesaria, se dirigió a sanidad con el fin de que le fuera programada cirugía, donde le informaron que no había presupuesto y que estaban haciendo los trámites para contratar con un ortopedista, de tal manera que más o menos en dos meses sería llamado para programar el procedimiento y que, tuviera en cuenta que había un número considerable de pacientes a la espera de cirugías similares.

2.5. Por lo anterior, radicó petición el 28 de junio de 2016 en la que solicitó se realizara la programación del procedimiento médico ordenado por los médicos, ya que estaba según los especialistas, en la edad límite para soportar la recuperación. Además, pidió que se emitiera una valoración en relación con su estado de salud actual para la prestación del servicio como policía, al estar en servicio activo.

2.6. Indicó que en atención a un fallo de tutela, se dio respuesta a la petición y le fue programada cita médica con ortopedia para el 25 de agosto de 2016, para confirmar lo que ya había sido diagnosticado con anterioridad, sin que se hubiera programado la cirugía requerida y que, le fue informado verbalmente que en el hospital no había contrato con la Policía Nacional y que no había especialista en para esa clase de procedimientos.

3. Fundamentos de la acción

Sostuvo el accionante que la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con el derecho a la vida y, concretamente en relación a los trámites burocráticos, mencionó la sentencia T-233 de 2011, en la que se hizo mención a la exclusión de medicamentos y tratamientos.

Dijo que la atención médica que deben prestar las EPS debe ser en todos los casos integral y completa, incluso en casos donde el médico tratante no haga una prescripción específica o no sugiera que se lleve a cabo un determinado tratamiento cuando este parece vital.

Precisó que hay eventos en los que es necesario que el juez de la tutela ordene a la EPS accionada que preste un determinado tratamiento o suministre determinados medicamentos o insumos que resultan de vital importancia del paciente porque de ellos depende su vida, o porque de sin ellos se vulneran sus derechos fundamentales como la dignidad humana, y que no están incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 13 de septiembre de 2016, admitió la presente acción y ordenó notificar a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y a la Dirección de Sanidad – Área Boyacá de la Policía Nacional (fl. 23).

4.2. El **Jefe del Área de Sanidad del Departamento de Policía de Boyacá**, manifestó que en cuanto al procedimiento quirúrgico que requiere el accionante, se generó la orden de servicios de salud No. SA-907 (reconstrucción de LC de rodilla izquierda + autoinjerto + artroscopia de rodilla izquierda + sutura meniscal), atención que se realizará en el Hospital San Rafael de la ciudad de Tunja, de acuerdo a la programación y agenda de los especialistas adscritos a dicho centro médico, la cual le fue notificada al actor mediante comunicación No. S-2016-034672/ARSAN-JEFAT.

Enfatizó en que al actor no se le han negado los servicios de salud en ningún momento y que siempre se le ha suministrado la atención médica requerida, por lo que consideran que la tutela debe negarse por hecho superado.

4.3. La **Dirección de Sanidad de la Policía Nacional**, por intermedio de su director, explicó la estructura de sanidad y sus diferentes dependencias y comunicó que el asunto era de competencia del Área de Sanidad de Boyacá y pidió que en aras de gestionar la acción de tutela de manera más eficiente, se enviara todo lo relacionado con el presente asunto a dicha dependencia.

5. Providencia impugnada

Mediante providencia del 26 de septiembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá, concedió el amparo constitucional solicitado por el actor.

Inició por considerar la solicitud hecha por la entidad accionada y concluyó que no era posible hablar de la existencia de un hecho superado, por cuanto si bien fue allegado el oficio por el que se autorizó la realización de la cirugía de reconstrucción de LCA de rodilla izquierda, autoinjerto, artroscopia de rodilla izquierda y sutura meniscal, la protección de los derechos del actor no finaliza con

la realización de la cirugía mencionada, sino que se debe asegurar la prestación del tratamiento integral necesario y posterior a la intervención quirúrgica.

Precisó que no se trata solamente de la intervención quirúrgica sino del tratamiento post quirúrgico, los medicamentos requeridos, las terapias, es decir, todo el tratamiento necesario para recuperar su salud y superar la patología padecida y de esta manera evitar que el actor nuevamente tenga que acudir a la acción de tutela en busca del cumplimiento del tratamiento post quirúrgico.

6. Impugnación

El **Área de Sanidad del Departamento de Policía de Boyacá**, impugnó la anterior decisión.

Advirtió que no se tuvo en cuenta por el juez de primera instancia que el trámite para la cirugía ya se había adelantado con anterioridad y estaba autorizado, de tal manera que depende ahora de la disponibilidad de la institución de salud – Hospital San Rafael de Tunja, con quien tienen suscrito contrato -, máxime cuando no se trata de una urgencia vital sino de una cirugía de rodilla de carácter ambulatorio.

Insistió en que se configura un hecho superado, que debe ser declarado por el juez constitucional.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso el Área de Sanidad del Departamento de Policía de Boyacá, vulneró los derechos fundamentales del accionante, al no haber sido practicada la cirugía de rodilla al actor con ocasión de la lesión de ligamento cruzado anterior de la rodilla izquierda que le fue diagnosticada y que requiere reconstrucción, junto con autoinjerto, artroscopia de rodilla izquierda y sutura meniscal, o si, como lo manifiesta la entidad accionada, existe hecho superado al contar el actor con la autorización para que le sea practicado el procedimiento.

3. Análisis del caso en concreto

3.1. De los antecedentes del caso, se advierte que el actor Fabio Darío Piza Suárez, sufrió una lesión en la rodilla izquierda que tuvo como diagnóstico la ruptura parcial del ligamento cruzado anterior, engrosamiento cicatricial residual del ligamento colateral medial, entre otras afecciones de la rodilla, razón por la que se sugirió ser intervenido quirúrgicamente.

De las pruebas que fueron allegadas al expediente, se observa que fue valorado por anestesiología en la Clínica de la Policía Regional Tunja, perteneciente al Área de Sanidad de Boyacá, el 28 de junio de 2016 (fl. 14) e igualmente, se encuentra la autorización de servicios de salud No. SA-907 del 16 de septiembre de 2016, dirigida a la E.S.E. Hospital San Rafael Tunja para que le sea practicado el siguiente procedimiento: *“Reconstrucción LCA de rodilla izquierda + autoinjerto + artroscopia de rodilla izquierda + sutura meniscal”* (fl. 30).

La mencionada autorización fue entregada al accionante mediante Oficio No. S-2016-034672/ARSAN-JEFAT 29 del 16 de septiembre de 2016 y se le informa que el procedimiento será practicado de acuerdo a la programación de la institución hospitalaria.

3.2. Régimen Especial de Seguridad Social en Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

La Corte Constitucional se ha ocupado de estudiar lo relacionado con la prestación integral de los servicios de salud, en especial, de los miembros que pertenecen a la Fuerza Pública y ha indicado que la sanidad es un servicio público esencial,

orientado a dar respuesta a las necesidades del personal activo, retirado, pensionado y beneficiario, de manera integral.

En palabras de la Corte¹, en lo que tiene que ver con los principios orientadores que deben regir el sistema de sanidad, se ha precisado lo siguiente:

“Concretamente, respecto del Régimen Especial de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la Ley 352 de 1997 “Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”, define la sanidad como un servicio público esencial orientado a dar respuesta a las necesidades del personal activo, retirado, pensionado y beneficiario[6]. El Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía se inspira en principios orientadores[7], entre los cuales se encuentra el de universalidad, que es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y la protección integral a sus afiliados y beneficiarios en sus fases de educación, información y fomento de la salud, prevención, protección, diagnóstico, recuperación, rehabilitación, en los términos y condiciones que establece el Plan de Servicios de Sanidad Militar y Policial. De igual manera, deben realizar actividades que en materia de salud requieran las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para el cumplimiento de su misión.

Por su parte, el Decreto Ley 1795 de 2000, en virtud del cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional dispuso que el objeto de tal sistema es prestar el servicio de sanidad inherente a las operaciones militares y del servicio policial como parte de su logística militar, así como brindar el servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación del personal afiliado y sus beneficiarios” (subrayado fuera del texto).

3.3. Es así como dentro de los cometidos de las dependencias de sanidad de las respectivas fuerzas, se encuentra prestar de manera integral los servicios que sean requeridos, desde la prevención hasta la rehabilitación del personal afiliado, en caso de ser necesario.

De los antecedentes del caso y de acuerdo con los elementos de prueba que quedaron reseñados, encuentra la Sala que si bien existe en la actualidad una autorización emitida por parte del Área de Sanidad de Boyacá con el fin de que se lleve a cabo el procedimiento de rodilla al actor, incluso con la anotación “*tutela 2016-691-00*”, lo cierto es que a la fecha no se ha llevado a cabo la cirugía que

¹ Sentencia T-210 del 15 de abril de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

requiere el señor Piza Suárez, por lo que no es posible de entender que existe un hecho superado como lo propone la entidad accionada.

Se trata entonces de que el procedimiento no solo esté autorizado, sino que sea efectivamente llevado a cabo, con las prescripciones médicas post operatorias que sean del caso, es decir, la rehabilitación que permita una real recuperación del accionante, como lo advirtió el juez de primera instancia.

3.4. Entiende la Sala que en el escrito de impugnación manifiesta el Área de Sanidad del Departamento de Policía de Boyacá que han suscrito un contrato con la entidad hospitalaria y que de la entidad de salud depende la disponibilidad de acuerdo con su agenda, pero también debe tenerse en cuenta que se trata de una persona a quien ya le fue autorizado el procedimiento y quien requiere la prestación efectiva del servicio, por lo que tal como advirtió el Tribunal Administrativo de Boyacá en su providencia, deben llevarse a cabo todos los trámites y diligencias necesarias por parte del Área de Sanidad, para que sea programada y practicada la cirugía al señor Fabio Darío Piza Suárez.

4. Por las razones que han quedado expuestas, la Sala considera que debe confirmarse la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la providencia impugnada del 26 de septiembre de 2016, proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, por las razones expuestas en la motivación precedente.

2. **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

3. **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ