

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS DE LA TERCERA EDAD - El juez de tutela debe ordenar la protección del derecho a la salud, la vida y la integridad de adulto mayor con múltiples padecimientos / SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL - Adultos mayores o menores de edad, entre otros, que necesitan un amparo reforzado por parte del Estado / VULNERACION POR INCUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD - Por falta de suministro de los implementos de aseo, suplementos nutricionales y servicio de transporte por su estado de salud

La Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada, que el derecho a la salud es de rango fundamental, dada su relación con la vida e integridad de la persona (aspectos mental, físico y social), y adquiere mayor garantía cuando se trata de sujetos de especial protección tales como adultos mayores o menores de edad, entre otros, quienes necesitan un amparo reforzado por parte del Estado, por sus condiciones especiales que los ubican en una situación más desfavorable, en relación con el resto de la población... Sin embargo, como lo analizó la Corte Constitucional... deben tenerse en cuenta otros factores para determinar la procedencia del suministro de transporte del paciente al lugar en que se efectuarán los tratamientos, tales como su situación económica y que de no prestarse dicho servicio, se pondría en riesgo la vida, integridad física o el estado de salud del usuario. En el caso que nos ocupa, la actora, titular de los derechos fundamentales amparados en la sentencia impugnada, nació en enero veintinueve (29) de mil novecientos treinta y dos (1932) y a la fecha tiene ochenta y cuatro (84) años, por lo que no hay duda sobre el hecho afirmado en la acción de tutela, en cuanto a su condición de persona de la tercera edad. Dicha circunstancia exige que el análisis de la acción de la referencia sea más amplio con el amparo de los bienes jurídicos invocados, en tanto el adulto mayor es sujeto de especial protección constitucional, tal y como ha sido reiterado en oportunidades anteriores por esta Sección. Adicionalmente, está comprobado que es usuaria de los servicios en salud que proporciona la Dirección General de Sanidad Militar.

ACCION DE TUTELA - Procedencia para obtener el reconocimiento de transporte para acceder a los servicios médicos / SUMINISTRO DEL SERVICIO DE TRANSPORTE - Es procedente para personas que su situación económica y sus ingresos no les permitan costearlo

En relación con la situación económica de la demandante, se observa que según comprobante de nómina emitido por la Secretaría General del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa en septiembre de dos mil quince (2015), la actora devenga mensualmente la suma de novecientos ochenta y tres mil cincuenta y ocho pesos (\$983.058), la cual según se señaló en la demanda, apenas cubre su diario vivir, sin que tenga otro ingreso adicional a ello. Frente a la situación de salud de la usuaria, la sociedad Home Salud- Asistencia Médica Integral Domiciliaria, en documento No. 20127619 de octubre catorce (14) de dos mil quince (2015) informó que los antecedentes patológicos de la actora son: ACV hemorrágico, secuelas hemiplejía derecha, Alzheimer, perforación de membrana timpánica, HTA, diabetes M II, IVU recurrente, prolapso rectal, hipotiroidismo. Como se puede observar, concurren los factores para que la demandada agote la actuación administrativa tendiente a autorizar el servicio de transporte idóneo para el traslado ida y vuelta de la actora, como fue ordenado en primera instancia, puesto que como quedó demostrado en el expediente, su situación económica y sus ingresos no le permiten costear dicho servicio, y las patologías que padece, aunadas al hecho de que no puede movilizarse por sí misma pues permanece en cama todo el tiempo, impiden su locomoción hacia el sitio en donde se realizan las

terapias médicas, citas y demás tratamientos que requiere. Contrario a lo afirmado por la parte impugnante, el servicio de transporte sí procede en este caso, en tanto se dan las condiciones para ello, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, por lo cual resta aclarar que el medio usado será el que se considere idóneo para tal efecto. Incluso, de aceptarse la tesis del extremo pasivo de la acción, se estaría poniendo en riesgo la vida, el estado de salud y la integridad de la actora, quien no está de más recordar, es una persona de la tercera edad, con múltiples padecimientos que la obligan a requerir servicios especiales de salud, cuya situación económica no le permite costearlos en su totalidad. Dadas las anteriores razones, se confirmará la sentencia impugnada.

NOTA DE RELATORIA: En relación con los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional, consultar: Consejo de Estado, sentencia de mayo 12 de 2016, exp. 68001-23-33-000-2016-00338-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Respecto a la prestación de los servicios de salud, ver: Corte Constitucional, sentencia T-045 del 11 de febrero de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo, sentencia T-599 del 15 de septiembre de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos. En relación con el reconocimiento del servicio de transporte de pacientes al lugar en que se efectúan los tratamientos médicos, ver: Corte Constitucional, sentencia T-644 del 9 de octubre de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-01490-01(AC)

Actor: BEATRIZ RODRIGUEZ DE QUIJANO

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCION NACIONAL DE SANIDAD MILITAR

Decide la Sala la impugnación presentada por el director del Dispensario Médico “Gilberto Echeverry Mejía”, contra el fallo de abril once (11) de dos mil dieciséis (2016), proferido por la Sección Segunda, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del cual tuteló los derechos fundamentales de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

La señora Patricia Stella Quijano Rodríguez, quien actúa como agente oficiosa de

su madre, la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, instauró acción de tutela contra la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, con el fin de que se protegieran los derechos a la salud en conexidad con la vida, y a la dignidad humana de su prohijada, los cuales consideró vulnerados con ocasión de la falta de suministro de los implementos de aseo, suplementos nutricionales y servicio de traslado que requiere la agenciada con ocasión de su estado de salud¹.

En consecuencia, solicitó:

“(...) PRINCIPALES

- 1. Tutelar el derecho fundamental a la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana de la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO.*
- 2. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, la inclusión de la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO en el programa de cuidados paliativos de la entidad y su consiguiente e inmediato traslado a la institución “CUIDADO INTERMEDIO SAN LUIS”, con cargo a la demandada (...).” (Resaltado y subrayado original del texto).*

SUBSIDIARIAS

En defecto de lo anterior, comedidamente se solicita al Despacho:

- 3. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL, o quien haga sus veces, el suministro de pañales desechables talla “M” para la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO en cantidad de 5 unidades diarias.*
- 4. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, el suministro de elementos de aseo complementarios e indispensables para la adecuada higiene íntima de la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO; esto es, guantes quirúrgicos, crema antiescaras Marly® y pañitos húmedos.*
- 5. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, la asignación inmediata a la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO del servicio de enfermería de carácter domiciliario, disponible las 24 horas del día, 7 días a la semana.*
- 6. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, la prestación del servicio de transporte en ambulancia puerta a puerta, ida y regreso, a la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO cuando sus necesidades de salud así lo requieran.*
- 7. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, la entrega de una cama hospitalaria, un colchón y un cojín antiescaras a la señora BEATRIZ*

¹ Folios 1 a 8.

RODRÍGUEZ DE QUIJANO.

8. Ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, la entrega del producto ENTEREX®- ESPESANTE a la señora BEATRIZ RODRÍGUEZ DE QUIJANO (...)."

La petición de tutela, tuvo como fundamento los siguientes:

2. Hechos

Informó que la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, quien es beneficiaria de los servicios de salud prestados por la demandada, sufre de hemiplejía derecha como secuela de accidente cerebro vascular hemorrágico, enfermedad de Alzheimer, perforación de membrana timpánica, diabetes *mellitus* 2, infección de las vías urinarias recurrente, prolapso rectal e hipotiroidismo; condiciones que le imposibilitan comparecer directamente a la jurisdicción.

Adujo que en la actualidad su prohijada es una persona mayor, y recibe una pensión del Ejército Nacional, cuyo monto apenas supera un millón de pesos.

Indicó que en atención a la situación de salud de la referida señora, desde hace varios años tanto la demandante, como otros miembros de la familia, han intentado obtener de la demandada el suministro de pañales desechables y enfermeras domiciliarias; de hecho, la primera solicitud la elevaron en julio veintinueve (29) de dos mil doce (2012).

Expuso que en noviembre dos (2) de dos mil doce (2012), la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional emitió respuesta a dicha petición, en la que señaló que "(...) *el suministro de pañales y servicio de enfermera no esta (sic) incluidos en el Plan Integral de Salud (...)*", razón por la cual, ante tal negativa, la demandante tuvo que adquirir tales insumos a cargo de su propio peculio, el cual es escaso dado que su único ingreso es su pensión de jubilación.

Relató que en marzo veintisiete (27) de dos mil quince (2015), el doctor Jorge Enrique Melo, adscrito a la empresa SEP, contratista de la demandada, conceptuó que para la paciente Beatriz Rodríguez de Quijano "(...) *SE DECIDE INICIAR MANEJO CON PAÑALES DESECHABLES 5 CAMBIOS DIARIOS (...)*", y emitió la respectiva fórmula médica.

Manifestó que en abril nueve (9) de dos mil quince (2015), la doctora Claudia Prieto Leal tramitó solicitud de Comité Técnico Científico para la autorización de pañales desechables para la paciente, y que en abril veinte (20) de ese mismo año, la demandante elevó una petición a la demandada para obtener el suministro de los insumos.

Precisó que el comité en mención se reunió en abril veintinueve (29) de dos mil quince (2015), y emitió concepto no favorable, con base en que no se autorizaron los pañales por no ser suministros médicos.

Aseveró que tanto la actora, como su hijo, el señor Juan David Cano Quijano, han tenido complicaciones de salud física y mental, al punto de padecer episodios de cefalea y vértigo por parte de la demandante, mientras que su hijo ha sido internado en la Clínica Monserrat por fuertes crisis nerviosas.

Refirió que a lo largo de los años ha contratado de forma particular el servicio de enfermería para asistir a su madre las veinticuatro (24) horas del día, lo que ha implicado un costo bastante oneroso.

Mencionó que en septiembre quince (15) de dos mil quince (2015), elevó una carta dirigida al director de la entidad demandada, en la que se informó acerca de las terapias propias del programa de atención domiciliaria que debe recibir su madre, y que éstas no estaban siendo realizadas de forma satisfactoria por la contratista, la compañía Home Salud- Asistencia Médica Integral Domiciliaria.

Agregó que en diciembre dos (2) de dos mil quince (2015), la doctora Katherine Pradilla Zambrano determinó que la señora Beatriz Rodríguez de Quijano requiere de personal entrenado de forma permanente.

Expuso que en días pasados tuvo conocimiento de la existencia de una institución denominada "*Cuidado Intermedio San Luis*", cuyos recursos humanos y técnicos brindan una adecuada atención a pacientes con enfermedades crónicas y degenerativas como su madre, la cual tiene convenio con la demandada.

Afirmó que solicitó de forma verbal a la entidad tutelada, que la paciente fuera incluida en el convenio en cita, y como respuesta se efectuó una visita a su casa por parte de dos funcionarios de la demandada, quien al ver a su madre manifestaron que estaba "divinamente", por lo que no era posible acceder a la petición, en atención a que en criterio de ellos, no hacía falta.

3. Sustento de la petición

Argumentó que está legitimada en la causa por activa para actuar en representación de su señora madre, Beatriz Rodríguez de Quijano, dado que actúa como agente oficiosa de ella, en atención a que la titular del derecho solicitado se halla en imposibilidad de comparecer por sí misma en ejercicio de esta acción, ante su estado de salud.

Manifestó que la Ley 1733 de 2014 establece los lineamientos para la atención de las personas con enfermedades crónicas y/o degenerativas, y que la madre de la demandante reúne las condiciones para ser considerada como paciente sujeto de cuidados paliativos, por lo que se pretende su ingreso a la institución "*Cuidado Intermedio San Luis*", donde existe el personal con entrenamiento necesario para atenderla.

Consideró que si bien lo correcto es que la agenciada termine sus años de vida al lado de su familia, lo cierto es que ella requiere de la asistencia de personal profesional que la asista en todo momento, servicio que no puede costear, tal y

como precisó en los hechos de la demanda.

Señaló que a la situación de su madre se une el estado de salud física suyo y de su hijo, los que se han visto deteriorados como producto del abandono al cual la entidad ha sometido a su madre, y frente a la extinción de sus recursos.

Puntualizó que se agotó un trámite previo ante la demandada, sólo en lo relacionado en las pretensiones subsidiarias Nos. 3 y 5 de esta acción por lo que en principio las demás estarían llamadas a fracasar; no obstante, resulta inoficioso intentar obtener ante la Dirección de Sanidad los insumos y servicios restantes, cuando está probado que se ha sustraído de dicha obligación.

Aseguró que no se entiende cómo, a pesar de tener fórmula médica, se niegan los pañales desechables a la parte actora, como también las terapias que forman parte de la atención domiciliaria fueron reducidas y luego eliminadas a través del contratista Home Salud- Asistencia Médica Integral Domiciliaria.

Resaltó que la ley estatutaria de salud estaba vigente al momento de efectuarse la reunión del comité técnico científico realizada en abril veintinueve (29) de dos mil quince (2015), y que jamás se ha pretendido que un operador judicial usurpe atribuciones privativas del médico, pero en este caso se persigue la mejora de las condiciones de vida de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, lo cual sólo es posible a través de la entrega de los insumos y servicios enlistados en el acápite de pretensiones subsidiarias, solicitud que cuenta con el respaldo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Advirtió que la dignidad de pacientes con padecimientos crónicos y/o degenerativos que les obligan a permanecer en cama, se puede recuperar de forma parcial con el suministro de elementos de aseo íntimos, tales como pañales desechables, crema antiescaras y pañitos húmedos, entre otros, y con el material ortopédico como la cama hospitalaria, con colchón antiescaras.

Sobre la solicitud de servicio de enfermería veinticuatro (24) horas al día, siete (7) días a la semana, anotó que éste es vital para la salud de su madre, dada la complejidad del cuadro clínico, y teniendo en cuenta que la demandante no tiene fuerza ni entrenamiento para asistir a la paciente en el baño diario, la alimentación, las necesidades fisiológicas.

Reiteró lo dicho en los hechos, en relación con la falta de recursos económicos para sufragar los gastos que requiere su madre, además que su hijo, por colaborar en el cuidado de su abuela, se ha visto forzado a abandonar los estudios que valiéndose de becas y estudios educativos ha obtenido.

Especificó que resulta procedente solicitar el servicio de transporte en ambulancia, toda vez que la agenciada carece de las condiciones físicas para acudir por su cuenta a las citas médicas, petición que está llamada a prosperar, según lo dicho por la Corte Constitucional.

Citó sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las

cuales se concedieron derechos bajo similares supuestos fácticos.

Precisó que el producto Enterex®- Espesante, que ha sido adquirido en el comercio, no se trata de un medicamento sino de un suplemento alimenticio necesario para que la paciente pueda ingerir sus alimentos, dada la pérdida de su motricidad al momento de deglutir, por lo que se pide su concesión por vía judicial.

4. Trámite procesal en primera instancia

Por auto de marzo veintiocho (28) de dos mil dieciséis (2016), la Sección Segunda, Subsección "B", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la acción de tutela de la referencia² y ordenó su notificación a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, diligencia que se surtió³.

5. Contestación

Mediante escrito radicado en abril cinco (5) de dos mil dieciséis (2016), el director de Sanidad del Ejército Nacional contestó la acción de tutela, bajo los siguientes términos⁴:

Informó que la señora Beatriz Rodríguez de Quijano se encuentra activa en el sistema de salud de las Fuerzas Militares, en calidad de civil pensionada, por lo que le asiste derecho a recibir la atención médica que requiera y reclamar la oportuna entrega de los medicamentos prescritos por el profesional en salud de la institución.

Manifestó que el convenio al que hace referencia la demandante se encuentra en cabeza del dispensario médico Gilberto Echeverri Mejía, y son ellos los encargados de determinar las personas que deben ser incluidas dentro del mismo.

Afirmó que la madre de la actora se encuentra dentro del Home Salud- Asistencia Médica Integral Domiciliaria, el cual ofrece cobertura de los servicios médicos ambulatorios que demande la paciente, acudiendo a su residencia, por lo que la Dirección de Sanidad del ejército Nacional no está negando tal servicio.

Frente a la petición de suministro de pañales e insumos de aseo, recordó que en cumplimiento de la Resolución No. 5521 de 2013, el Ministerio de Protección Social excluyó en su artículo 130, numeral 8, tales elementos, los que pertenecen al grupo de aseo de la canasta familiar, y que en ningún momento es posible autorizar con el rubro asignado a la salud.

Advirtió que en desarrollo del *principio de solidaridad social*, los parientes cercanos a la paciente deben suministrar lo que requiera, cuando su capacidad económica no lo permite; y, en este caso, la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, como civil pensionada activa, devenga una pensión fija, que le permite sufragar los

² Folio 54.

³ Folios 55 y 56.

⁴ Folios 58 y 59.

gastos inherentes a la canasta familiar.

Puso en conocimiento el contenido del artículo 2º del Acuerdo No. 002 de abril veintisiete (27) de dos mil uno (2001), que hace referencia al alcance del Plan de Servicios de Sanidad Militar y Policial, por lo cual el juez de tutela no puede entrar a debatir asuntos como la práctica de procedimientos médicos o entrega de medicamentos de forma inmediata, habida cuenta de atender el protocolo establecido previamente.

Finalmente resaltó que la accionante no ha requerido actuación alguna o puesto en conocimiento de la Dirección la situación expuesta en la tutela, y menos aún se han efectuado remisiones médicas necesarias para atender el procedimiento y el apoyo que corresponda.

6. Vinculación del Dispensario Médico Gilberto Echeverri Mejía

Mediante auto de abril seis (6) de dos mil dieciséis (2016), la Sección Segunda, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vinculó al Dispensario Médico Gilberto Echeverri Mejía, en calidad de extremo pasivo de la presente acción⁵.

En escrito de abril siete (7) del año en curso, el director de la citada dependencia contestó la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Explicó que tras realizarse visita a la paciente, con el fin de atender la pretensión de ser incluida en el programa de cuidados paliativos “Cuidado Intermedio San Luis”, se determinó en marzo cuatro (4) de este año que no es candidata para la hospitalización en la Unidad de Cuidados Paliativos de Dispensario Médico, ya que no reúne los criterios de inclusión, y por cuanto al ingresar a ese tipo de instituciones puede presentar complicaciones propias del ámbito hospitalario, como infecciones nosocomiales que pueden ocasionar la muerte.

Arguyó que los elementos de aseo que pide en la acción de tutela son implementos personales que deben ser costeados por la accionante; que en cuanto a la enfermería domiciliaria, la paciente necesita un cuidador entrenado, pero no un profesional en el campo solicitado.

Aseveró que la prestación del servicio de ambulancia, éste se usa en caso de emergencia y no como lo menciona la accionante (servicio puerta a puerta), dado que el programa no tiene disponibilidad de transporte.

Refirió que para la entrega del colchón y el cojín antiescara se requiere de una cita con el especialista de Fisiatría, para determinar la necesidad de entregar el implemento.

En relación con el suplemento alimenticio, adujo que éste debe ser ordenado por

⁵ Folio 61.

el médico internista y no requiere de Comité Técnico Científico.

Agregó que la responsabilidad del cuidado de la señora Beatriz recae en su familia, dada la obligación de sus hijos para con sus padres, y no del establecimiento de sanidad, el cual ha actuado en la prestación de los servicios a la paciente.

6. Sentencia de primera instancia

La Sección Segunda, Subsección "B", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de abril once (11) de dos mil dieciséis (2016), tuteló los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la dignidad invocados por la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, y emitió las siguientes órdenes a los directores de Sanidad del Ejército Nacional del Dispensario:

(i) Suministrar pañales desechables y crema antiescaras a la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, dentro de los cinco (5) días de cada mes.

(ii) Agotar el trámite administrativo para autorizar el servicio de transporte idóneo, junto con un acompañante, para el traslado ida y regreso de la agenciada desde el lugar de su residencia, hasta el sitio en que se adelanten las terapias que requiera para el tratamiento de sus patologías, durante el tiempo que necesite la atención médica y el servicio de enfermería domiciliaria, en atención a los informes de evolución de octubre catorce (14) y diciembre dos (2) de dos mil quince (2015), procedentes de Home Salud.

(iii) Efectuar la valoración de la actora con el fin de determinar si requiere una cama hospitalaria, un colchón y un cojín antiescaras, así como el complemento nutricional Enterex; y, en el evento de requerir todos o alguno de ellos, suministrarlos en el plazo de cinco (5) días siguientes a la valoración.

Para arribar a las órdenes mencionadas, el tribunal efectuó las siguientes consideraciones⁶:

Hizo un recuento jurisprudencial sobre el suministro de medicamentos o insumos, para procurar condiciones dignas de las personas que se encuentran en circunstancias determinadas por ciertas patologías, como aquellas que en razón de la enfermedad o discapacidad tienen impedida la locomoción o no tienen control de esfínteres.

Citó la sentencia T-056 de 2015, en relación con el transporte dentro del sistema de salud, como servicio que es necesario para acceder a éste.

Afirmó que la señora Beatriz Rodríguez se encuentra activa en el sistema de salud de las Fuerzas Militares, que padece varias enfermedades como infecciones de las vías urinarias, neumonía bacteriana, hipertensión arterial controlada, EPOC,

⁶ Folios 69 a 77.

diabetes *mellitus*, hipotiroidismo en suplencia, Alzheimer, demencia por secuela de ACV, y que a través de su agente oficiosa ha solicitado la entrega de pañales desechables y el servicio de enfermería domiciliaria, petición que ha sido negada.

Argumentó que las actuaciones de las demandadas lesionan los derechos fundamentales invocados en la demanda, toda vez que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional tiene la obligación constitucional de brindar oportunamente los servicios médicos, implementos e insumos para hacer más tolerable la situación de salud de la agenciada.

Precisó que no es del caso acceder a la pretensión de inclusión de la señora Beatriz Rodríguez en el programa de cuidados paliativos de la entidad y su traslado a la institución “cuidado intermedio San Luis”, en tanto fue negada por la entidad encargada debido a que no reunía los criterios de inclusión.

Puntualizó que los elementos de aseo que requiere la tutelante hacen parte del uso diario, por lo que no es adecuado otorgarlos.

7. Impugnación

Mediante memorial radicado en abril veinte (20) de dos mil dieciséis (2016), el director del Dispensario Médico “Gilberto Echeverry Mejía” impugnó el fallo aludido, con fundamento en lo siguiente⁷:

Argumentó que frente a la orden de proporcionar el servicio de transporte a la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, éste se efectúa por una ambulancia únicamente en casos de urgencias vitales que impliquen el traslado de un paciente de un hospital a otro, o para casos de transportes de heridos, por lo que no es viable el suministro del mismo con el rubro asignado a la salud, tesis que soporta en los artículos 6 y 7 del Acuerdo 004 de 1997 expedido por el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional⁸

Señaló que en el presente caso no se da la situación de urgencia que se exige de conformidad con el citado acuerdo para autorizar el transporte, además que tales gastos son de responsabilidad de cada uno de los usuarios, mas no de los establecimientos de sanidad, salvo emergencias.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta por la parte demandada, contra la sentencia emitida por la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

⁷ Folios 83 a 85.

⁸ “Por el cual se adoptan los regímenes de Referencia y Contrareferencia en el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y el Subsistema de Salud de la Policía Nacional”.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar, si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia de abril once (11) de dos mil dieciséis (2016) que tuteló los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad de la parte actora, en cuanto ordenó a los directores de Sanidad del Ejército Nacional y del Dispensario Médico Gilberto Echeverri Mejía agotar el trámite administrativo para autorizar el servicio de transporte idóneo, ida y regreso de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, junto con su acompañante, desde su residencia a los sitios donde requiera atención médica.

2.3. Procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de transporte para acceder a los servicios médicos

La Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada, que el derecho a la salud es de rango fundamental, dada su relación con la vida e integridad de la persona (aspectos mental, físico y social)⁹, y adquiere mayor garantía cuando se trata de sujetos de especial protección tales como adultos mayores o menores de edad, entre otros, quienes necesitan un amparo reforzado por parte del Estado, por sus condiciones especiales que los ubican en una situación más desfavorable, en relación con el resto de la población¹⁰.

Tratándose de la prestación de los servicios a la salud, la alta corporación ha puntualizado que:

“(…) El artículo 49 de la Constitución, señala que deberá garantizarse a todas las personas el acceso a los “servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”; adicionalmente, el artículo 44 establece que la salud es uno de los derechos fundamentales de los niños.

Con base en ello, y en los instrumentos de derechos internacional expuestos, la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental autónomo del derecho a la salud, superando la noción inicial seguida por esta Corporación según la cual el derecho a la salud era fundamental cuando estaba en conexidad con los derechos a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana, o cuando el sujeto que requería su garantía era de aquellos que merecen una especial protección constitucional. Por ello, en principio, el derecho a la salud reviste el carácter de fundamental autónomo y su negativa puede controvertirse mediante acción de tutela.

“Sin embargo, ello no implica que se trate de un derecho absoluto, pues admite límites de conformidad con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Además, su carácter de derecho fundamental, tampoco implica que todas las facetas del derecho a la salud, sean

⁹ Sentencia T-045 de 2015.

¹⁰ Sentencia T-599 de 2015.

susceptibles de garantía mediante la acción de tutela, porque el plan de beneficios contemplado en los regímenes subsidiado y contributivo del sistema de salud no tiene recursos ilimitados”.

Por tanto, debe entenderse que la garantía del derecho a la salud “tiene límites, razonables y justificados constitucionalmente”, pero que los mismos no pueden erigirse como barreras que imposibiliten el acceso al mismo. Por ello, es inaceptable señalar que el goce efectivo del derecho a la salud depende de los procedimientos, tratamientos, prestaciones y medicamentos incluidos en el P.O.S., anteponiendo argumentos de índole económica al derecho a la vida en condiciones dignas,(...).”.

En relación con el reconocimiento del servicio de transporte de pacientes al lugar en que se efectúan los tratamientos médicos, la Corte Constitucional, en Sentencia T-644 de 2015 reiteró la jurisprudencia de la Corporación, en torno a lo siguiente:

“(...) se ha considerado que la obligación de asumir el transporte de una persona se trasladará a la EPS solamente en los casos donde se demuestre que “(i) ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado y (ii) de no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario”. Además, si se comprueba que el paciente es “totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento” y que requiere de “atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas”, está obligación también comprenderá la financiación del traslado de un acompañante (...).”.

2.4. Caso concreto

El director del Dispensario Médico “Gilberto Echeverry Mejía” busca, con el presente recurso, que se revoque la orden impartida por el *a quo*, en relación con el trámite administrativo que debe surtir para efectos de autorizar el servicio de transporte idóneo para el traslado de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, al lugar de realización de las terapias y demás tratamientos médicos requeridos por ella.

Sustentó su disenso en el Acuerdo No. 004 de 1997, norma que establece que el mencionado servicio se proporciona únicamente en casos de urgencias que impliquen el traslado de un paciente de un hospital a otro, o para transporte de heridos.

Dicha normativa fue emitida por el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con el fin de establecer “(...) los regímenes de Referencia y Contrareferencia en el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares

y el Subsistema de Salud de la Policía Nacional”.

En los artículos citados por el impugnante, la autoridad mencionada dispuso:

“ARTICULO 6. REMISIÓN EN CASO DE URGENCIAS. Los Establecimientos de Sanidad Militar o de la Policía Nacional o el Hospital Militar Central, que hayan prestado la atención inicial de urgencias, deberán garantizar al usuario, la atención y remisión adecuada durante las fases de valoración y traslado al Establecimiento de Sanidad propio o contratado que la complejidad amerite.

ARTICULO 7. RESPONSABILIDAD DEL ESTABLECIMIENTO DE SANIDAD REFERENTE. El Establecimiento de Sanidad Militar o de la Policía Nacional referente, así como el Hospital Militar Central será responsable de la atención del usuario o del elemento objeto de remisión, hasta que ingrese al Establecimientos de Sanidad o a la institución receptora, incluyendo el transporte.”.

Las disposiciones transcritas establecieron la responsabilidad de los establecimientos de sanidad y del hospital en el traslado de los pacientes a otra institución receptora, o sea, dicha hipótesis se enmarca dentro de una de las causales que la parte impugnante adujo.

Sin embargo, como lo analizó la Corte Constitucional en la sentencia enunciada en el acápite anterior, deben tenerse en cuenta otros factores para determinar la procedencia del suministro de transporte del paciente al lugar en que se efectuarán los tratamientos, tales como su situación económica y que de no prestarse dicho servicio, se pondría en riesgo la vida, integridad física o el estado de salud del usuario.

En el caso que nos ocupa, la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, titular de los derechos fundamentales amparados en la sentencia impugnada, nació en enero veintinueve (29) de mil novecientos treinta y dos (1932) y a la fecha tiene ochenta y cuatro (84) años, por lo que no hay duda sobre el hecho afirmado en la acción de tutela, en cuanto a su condición de persona de la tercera edad.

Dicha circunstancia exige que el análisis de la acción de la referencia sea más amplio con el amparo de los bienes jurídicos invocados, en tanto el adulto mayor es sujeto de especial protección constitucional, tal y como ha sido reiterado en oportunidades anteriores por esta Sección¹¹.

Adicionalmente, está comprobado que es usuaria de los servicios en salud que proporciona la Dirección General de Sanidad Militar, según se advierte del folio 9, en el que además, está la fotocopia de su documento de identidad.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, providencia de mayo doce (12) de dos mil dieciséis (2016), Expediente No. 68001-23-33-000-2016-00338-01.

En relación con la situación económica de la demandante, se observa que según comprobante de nómina emitido por la Secretaría General del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa en septiembre de dos mil quince (2015), la señora Beatriz Rodríguez de Quijano devenga mensualmente la suma de novecientos ochenta y tres mil cincuenta y ocho pesos (\$983.058), la cual según se señaló en la demanda, apenas cubre su diario vivir, sin que tenga otro ingreso adicional a ello.

Frente a la situación de salud de la usuaria, la sociedad Home Salud- Asistencia Médica Integral Domiciliaria, en documento No. 20127619 de octubre catorce (14) de dos mil quince (2015) informó que los antecedentes patológicos de la señora Rodríguez de Quijano son: ACV hemorrágico, secuelas hemiplejia derecha, Alzheimer, perforación de membrana timpánica, HTA, diabetes M II, IVU recurrente, prolapso rectal, hipotiroidismo¹².

Como se puede observar, concurren los factores para que la demandada agote la actuación administrativa tendiente a autorizar el servicio de transporte idóneo para el traslado ida y vuelta de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, como fue ordenado en primera instancia, puesto que como quedó demostrado en el expediente, su situación económica y sus ingresos no le permiten costear dicho servicio, y las patologías que padece, aunadas al hecho de que no puede movilizarse por sí misma pues permanece en cama todo el tiempo, impiden su locomoción hacia el sitio en donde se realizan las terapias médicas, citas y demás tratamientos que requiere.

Contrario a lo afirmado por la parte impugnante, el servicio de transporte sí procede en este caso, en tanto se dan las condiciones para ello, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, por lo cual resta aclarar que el medio usado será el que se considere idóneo para tal efecto.

Incluso, de aceptarse la tesis del extremo pasivo de la acción, se estaría poniendo en riesgo la vida, el estado de salud y la integridad de la señora Beatriz Rodríguez de Quijano, quien no está de más recordar, es una persona de la tercera edad, con múltiples padecimientos que la obligan a requerir servicios especiales de salud, cuya situación económica no le permite costearlos en su totalidad.

Dadas las anteriores razones, se confirmará la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Confírmase la sentencia de abril once (11) de dos mil dieciséis

¹² Folio 44.

(2016), proferida por la Sección Segunda, Subsección "B", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado