

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado Ponente

Pereira, treinta y uno (31) de enero de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|--------------------|---|
| PROCESO: | Impugnación de Acción de Tutela |
| RADICADO: | 660013105005202200421-01 |
| ACCIONANTE: | CÉSAR LEONCIO MEZA CABEZAS |
| ACCIONADA: | DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL - SECCIONAL SANIDAD RISARALDA |
| VINCULADO: | JEFE DE LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD, RISARALDA |
| TEMA: | DERECHO A LA SALUD |

SENTENCIA No. 03

Aprobado por Acta No. 10 del 31 de enero de 2023

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por el accionante, frente al fallo de primera instancia del 21 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

I. ANTECEDENTES

El señor CÉSAR LEONCIO MEZA CABEZAS, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – SECCIONAL SANIDAD RISARALDA, al considerar vulnerado y amenazado su derecho fundamental a la salud consagrado en la Constitución Política.

El accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

Señaló que se encuentra afiliado al subsistema de salud de la POLICÍA NACIONAL, que el 04 de octubre de 2022 se practicó un examen de *resonancia magnética de rodilla derecha*, que arrojó como resultado un diagnóstico de “*ruptura parcial extensa del ligamento cruzado anterior, elongación del ligamento cruzado posterior con focos de ruptura parcial intersticial, ruptura radial a nivel de la unión de cuerpo con el cuerno posterior del menisco medial, ruptura horizontal grado ii a nivel del cuerno anterior y posterior del menisco lateral, entesis del cuádriceps, pequeño derrame articular con distensión de las bursas suprarotulianas y extensión de la fosa poplítea y edema óseo post-contusional descrito sin evidencia de trazos de fractura.*”

Posteriormente, solicitó una cita médica para el control y seguimiento con el especialista en ortopedia y traumatología, pero la SECCIONAL SANIDAD RISARALDA le informó, vía telefónica, que debía solicitar la cita a través del portal web de la Unidad Médica Risaralda en el siguiente enlace: <https://auroraorden.ertech.com.co/>. Una vez efectuada la solicitud quedó radicada bajo el número 019851. Luego, el 24 de octubre una funcionaria de la entidad en salud, le informó que no podría agendar la cita médica debido a la falta de disponibilidad y se comunicarían con el usuario una vez existiera espacio para asignación de citas; no obstante, a la fecha de interposición de la acción de tutela no ha sido agendado para la consulta de seguimiento y control con el especialista.

Por último, aseguró que la accionada ha vulnerado su derecho fundamental, obstaculizando y dilatando la efectiva y oportuna prestación del servicio de salud poniendo trabas a los procedimientos que han sido ordenados por médicos y especialistas, lo cual, lo han obligado a interponer acciones de tutela.

PRETENSIONES

El demandante solicita se tutele su derecho fundamental a la salud y, en consecuencia, se ordene a la accionada que, dentro del término de 48 horas, agende la cita de control o seguimiento con especialista en ortopedia y traumatología, en la ciudad de Pereira, para que dentro de un término razonable inicie el tratamiento; se ordene a la accionada que brinde un tratamiento integral respecto del diagnóstico que padece. Finalmente, que se inste a la accionada a

dar cumplimiento de la Constitución y se abstenga de dilatar la prestación del servicio de salud.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La **UNIDAD PRESTADORA DE SALUD RISARALDA** señaló que, de conformidad con la solicitud del accionante, se agendó la cita con especialistas en ortopedia y traumatología para el 28 de noviembre de 2022 a las 14:15 horas con el profesional Martínez Gil Fernando, pues bastaba con solicitar por las llamadas al *call center* o de manera presencial en la Unidad. Informó que cuando el usuario ha requerido autorizaciones médicas se la han brindado; por lo tanto, debe declararse la improcedencia de la acción y desvincular a las accionadas Dirección de Sanidad y Unidad Prestadora, ya que han cumplido con lo requerido por el accionante. Agregó que en caso de ordenar medicamentos, procedimientos o insumos fuera del POS se faculte el recobro ante el ADRES.

La **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL** indicó que, para acceder a los servicios de salud en condiciones de igualdad es deber del usuario acudir a los canales institucionales dispuestos para la asignación de citas, entre los que se encuentran la página web www.policia.gov.co/disan, por lo que, considera que la presente acción además de generar la actuación temeraria por indebida utilización del mecanismo de tutela, genera congestión administrativa y alternación en el orden de asignación de citas. Reiteró que al accionante se le asignó la cita con el especialista el 28 de noviembre de 2022, la cual fue notificada al correo electrónico del usuario.

En virtud de lo anterior, solicitó se declare la carencia actual de objeto por hecho superado y, en consecuencia, se desvincule a las entidades de la acción constitucional.

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 21 de noviembre de 2022, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, resolvió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado e instó a la jefe de la Unidad Prestadora de Salud de Risaralda, para que garantice la atención médica de control con especialista en ortopedia y traumatología del 28 de noviembre de 2022 al accionante, y que, en caso de no

realizarse, proceda a reprogramarla para dentro de un término improrrogable de 5 días siguiente a la fecha inicialmente programada.

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que el accionante pretendía el agendamiento de la cita médica con los especialistas en ortopedia y traumatología, por tanto, dado que la misma fue agendada para el 28 de noviembre quedó inexistente la acción u omisión que vulneró el derecho fundamental a la salud, en consecuencia, declaró la carencia actual de objeto. Consideró que en caso no llevarse a cabo la cita mencionada, debía ser reprogramada dentro de 5 días siguientes a la fecha inicial.

IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión el accionante interpuso recurso de impugnación frente al fallo de tutela. Señaló que asistió a la cita programada para el 28 de noviembre, en la cual, el médico especialista determinó que padece *esguinces y desgarros que comprometen el ligamento cruzado anterior (anterior – posterior)* y emitió una orden con la especialidad de Rehabilitación, Subespecialidad Fisioterapia o Terapia Física para consulta de control o seguimiento y ordenó 16 sesiones de terapias para manejo de lesión meniscal, plan sedativo de rodilla y fortalecimiento de cuádriceps y propiocepción de rodilla. Aunado a ello, emitió orden con Ortopedia y Traumatología para consulta dentro de 3 a 4 meses.

Agregó que la *a quo* interpretó de manera incorrecta la petición de amparo, puesto que, lo pedido en relación al tratamiento integral también era parte de la solicitud de la acción tutela, por ello, debió analizarse y valorarse en debida forma, puesto que, en la sentencia únicamente se señaló que, por sustracción de materia, se denegaba la solicitud siendo que no se evidenciaba vulneración alguna.

En virtud de lo anterior, y en aras de que le sea garantizada la prestación continua y oportuna de los servicios ordenados, reiteró su solicitud de amparar el derecho a un tratamiento integral de los diagnósticos establecidos, ya que las entidades accionadas han incurrido en omisiones administrativas que han obstaculizado y dilatado el acceso al servicio de salud, obligándolo a ejercer dos acciones de tutela.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

Sobre la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

Sobre el derecho a la seguridad social de miembros de las FFMM

En reciente jurisprudencia, la Corte Constitucional efectúa un estudio de las condiciones y normas que revisten a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía en Colombia. Así en sentencia T-249 de 2021, explicó:

“El artículo 48 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la seguridad social y le asigna una doble connotación. De una parte, (i) se trata de

un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura se debe ampliar progresivamente y se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, de otra, (ii) es un derecho fundamental que se garantiza a todos los habitantes, cuyo contenido está íntimamente ligado a la dignidad humana. Igualmente, la citada norma constitucional prescribe, en concordancia con el artículo 2° de la Ley 100 de 1993, que el servicio público de seguridad social se debe prestar con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

(...)

El artículo 2° del Decreto Ley 1796 de 2000 define la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública como el “conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas a quienes se les aplique el presente decreto, para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones”.

Sobre el tratamiento integral

Ahora, respecto del tratamiento integral, resulta imperioso recordar que en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la integralidad adquirió un expreso carácter legal que refuerza el carácter prevalente del que ya lo venía revistiendo la jurisprudencia constitucional. Al respecto, ese estatuto señaló:

“Artículo 8°. La integralidad. *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. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario. En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada.”* (Subrayas fuera del texto original)

Esta normativa, también eliminó la distinción entre servicios POS y NO POS, en virtud de asignarles mayor autonomía a los profesionales de salud, entendiendo que el servicio debe prestarse de manera integral, y suministrando a los pacientes lo que sea necesario para prevenir, atender o recuperar el estado de salud. En tal sentido, la garantía del derecho fundamental a la salud se concibió bajo la nueva óptica de la Ley Estatutaria, en una concepción integral del derecho que incluye su promoción, prevención, paliación de la enfermedad y recuperación de las secuelas, salvo algunos servicios y tecnologías.

Ahora, en sentencia T-081 de 2019 el Máximo Tribunal Constitucional, dispuso lo siguiente:

*“(...) para que un juez de tutela ordene el tratamiento integral a un paciente, debe verificarse (i) que la EPS haya actuado con negligencia en la prestación del servicio como ocurre, por ejemplo, cuando demora de manera injustificada el suministro de medicamentos, la programación de procedimientos quirúrgicos o la realización de tratamientos dirigidos a obtener su rehabilitación, poniendo así en riesgo la salud de la persona, prolongando su sufrimiento físico o emocional, y generando complicaciones, daños permanentes e incluso su muerte; y (ii) que existan las órdenes correspondientes, emitidas por el médico, especificando los servicios que necesita el paciente. **La claridad que sobre el tratamiento debe existir es imprescindible porque el juez de tutela está impedido para decretar mandatos futuros e inciertos y al mismo le está vedado presumir la mala fe de la entidad promotora de salud en el cumplimiento de sus deberes**”.* (Negrilla fuera del texto original)

Caso Concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, quedó demostrado que el accionante presenta un diagnóstico de *“ruptura parcial extensa del ligamento cruzado anterior, elongación del ligamento cruzado posterior con focos de ruptura parcial intersticial, ruptura radial a nivel de la unión de cuerpo con el cuerno posterior del menisco medial, ruptura horizontal grado ii a nivel del cuerno anterior y posterior del menisco lateral, entesis del cuádriceps, pequeño derrame articular con distensión de las bursas suprarotulianas y extensión de la fosa poplíteica y edema óseo post-contusional descrito sin evidencia de trazos de fractura”*; a raíz de ello, requería la asignación de una cita médica con especialistas en ortopedia y traumatología, y le concedieran el derecho al tratamiento integral.

Como producto de la acción de tutela interpuesta, las accionadas le asignaron la anhelada cita para el 28 de noviembre de 2022 a la 2:15pm, a la cual, asistió el accionante sin inconvenientes; por ende, acertadamente la jueza de primera instancia declaró la carencia actual de objeto por hecho superado y negó el tratamiento integral requerido en la tutela. Sin embargo, en la impugnación, el recurrente reitera la solicitud frente al tratamiento integral, aduciendo que cumple con los presupuestos establecidos por jurisprudencia para su concesión.

Pues bien, es pertinente reiterar que la Corte Constitucional ha señalado en varias providencias, entre otras, como la T-081 de 2019 y T-133 de 2020, que la integralidad implica que se practiquen y entreguen oportunamente los procedimientos e insumos médicos prescritos al paciente, por ello, en aras de evitar demoras y trabas administrativas que vulneren los derechos

fundamentales de los usuarios y prevenir futuras acciones de tutela, está permitido que el juez conceda el tratamiento integral al paciente, siempre y cuando, verifique la convergencia de los siguientes supuestos:

1. Existencia de las prescripciones médicas, el diagnóstico del paciente y los servicios requeridos para su atención.
2. Negligencia en la prestación del servicio por parte de la EPS.
3. Debido a la actuación dilatoria de la EPS, se haya puesto en riesgo al paciente, prolongando sus padecimientos.

Respecto del primer punto, se evidencia que el 28 de noviembre de 2022 la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL, emitió orden médica a nombre del accionante, en la especialidad de rehabilitación subespecialidad fisioterapia, para consulta de control y llevar a cabo *16 sesiones, manejo lesión meniscal. Plan sedativo rodilla derecha. Fortalecer cuádriceps, propiocepción de rodilla*. Asimismo, se encuentra suficientemente demostrado que el accionante padece un diagnóstico descrito como: *esguinces y desgarros que comprometen el ligamento cruzado*. Además, los servicios de salud requeridos por el paciente fueron ordenados por especialistas en ortopedia y traumatología. De este modo, se encuentra satisfecho la primera exigencia.

En lo que tiene que ver con el segundo requisito, respecto de la negligencia por parte de la EPS en la prestación del servicio, la jurisprudencia ha definido ésta como el tipo de inacción o demora de la entidad al momento de brindar un tratamiento o entregar un medicamento al paciente, a tal punto que puede ocasionar *“la distorsión del objetivo del tratamiento o cirugía ordenada inicialmente, prolongar el sufrimiento, deteriorar y agravar la salud del paciente e incluso, generar en éste nuevas patologías, y configurar, en consecuencia, una grave vulneración del derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida digna de un paciente”*. (Sentencia T-057 de 2013) De esta manera, la negligencia ocurre, *“por ejemplo, cuando demora de manera injustificada el suministro de medicamentos, la programación de procedimientos quirúrgicos o la realización de tratamientos dirigidos a obtener su rehabilitación, poniendo así en riesgo la salud de la persona, prolongando su sufrimiento físico o emocional, y generando complicaciones, daños permanentes e incluso su muerte*. (Sentencia T-081 de 2019)

Para analizar la presunta negligencia por parte de la UNIDAD PRESTADORA DE SALUD RISARALDA, se tiene en cuenta lo descrito por el accionante en su impugnación, así:

- Aduce que el 07 de julio de 2022 comenzaron las molestias en su rodilla derecha y el 30 de agosto se le ordenó el examen médico de *resonancia de rodilla derecha*.
- El 24 de septiembre fue autorizado el mentado examen.
- El 04 de octubre, producto de una acción de tutela interpuesta el 21 de septiembre, se realizó el examen médico de resonancia.
- El 18 de octubre se entregaron los resultados médicos de la resonancia de rodilla derecha. Al día siguiente, el accionante se comunicó con la Unidad Prestadora de Risaralda, para la asignación de la cita y el 24 de octubre le informaron vía telefónica que no tenían disponibilidad hasta nuevo aviso.
- El 03 de noviembre el solicitante interpuso la presente acción de tutela, a fin de obtener la programación de la cita médica con los especialistas.
- El 28 de noviembre acudió a la cita de ortopedia y traumatología donde se le ordenaron 16 sesiones de terapia y control con especialistas dentro de 3 y 4 meses.

Para esta Sala de Decisión, no es posible concluir que la Unidad Prestadora haya actuado con la negligencia que se requiere para conceder el tratamiento integral, pues nótese que entre las diferentes solicitudes y la concesión de las citas médicas, no transcurrió ni siquiera un mes, ello, se atribuye a la diligencia del accionante en sus solicitudes, pero también obedece a la respuesta oportuna de la accionada al momento de brindar el servicio de salud requerido.

Y es que no se puede perder de vista que aun cuando la Unidad Prestadora comunicó al accionante que no existía disponibilidad para asignación de citas con el especialista, en ningún momento negó o suspendió los servicios de salud del afiliado. Tampoco se demostró que debido a la tardanza en agendar las citas médicas, se hubiese agravado las patologías del accionante o desarrollado otras distintas que sean imputables a la demora de la Unidad. De este modo, no se puede concluir que las actuaciones desplegadas por la entidad configuren una negligencia o acciones dilatorias que hubiesen puesto en grave riesgo la salud del señor Meza o se haya comprometido de alguna manera su condición médica,

prolongando su sufrimiento físico o emocional, y generando complicaciones, daños permanentes e incluso su muerte.

Bajo estas circunstancias, no es posible conceder el amparo de tratamiento integral, pues ante la falta de certeza del actuar negligente de la accionada y la puesta en peligro del accionante producto de ella, los dichos del impugnante relacionados a las posibles y futuras trabas administrativas para realizar los procedimientos autorizados, quedan reducidos a simples suposiciones sobre hechos futuros y le está prohibido al juez conceder el tratamiento integral con el fin de precaver hipotéticas vulneraciones a los derechos fundamentales del accionante, pues equivaldría a presumir la mala fe de la entidad.

En consecuencia, dado que no quedaron satisfechos la totalidad de los requisitos jurisprudenciales para acceder al tratamiento integral que solicitó el accionante y la Sala no vislumbra razones para concederla, se negará dicha pretensión; sin embargo, dado que se omitió en el fallo de primera instancia referirse al tema, se ADICIONARÁ en lo referido y se CONFIRMARÁ en todo lo demás.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: ADICIONAR a la sentencia impugnada, en el sentido de **NEGAR** la solicitud de tratamiento integral, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás, la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: DENTRO de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo

PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 2 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 4 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9493582377ce7fd31668ef606ed1a3a6b14103a84e569252fe8465559ecf4cd7**

Documento generado en 31/01/2023 02:54:19 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>