

**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA - Ausencia de configuración. No se ordena la desvinculación de la dirección de sanidad y de la sociedad droservicio ltda**

El a quo, con su decisión, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Dirección de Sanidad Naval, al tiempo que amparó las garantías constitucionales de la parte actora y, en consecuencia, ordenó a las aludidas direcciones de Sanidad la entrega del citado medicamento, así como el respectivo insumo médico dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo. [E]n virtud del (...) contrato la obligación de suministrar medicamentos a los usuarios del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares recae principalmente en la Dirección General de Sanidad Militar, en calidad de contratante y en DROSERVICIO LTDA., como contratista, sin embargo, ello no obsta para que la Dirección de Sanidad Naval ejerza bajo la orientación y control de esta sus funciones legalmente asignadas. (...). De conformidad con lo anterior, la Sala no ordenará la desvinculación de dichas direcciones, ya que, legalmente, tienen el deber correlativo de prestar eficientemente el servicio de salud integral a sus usuarios, dentro de lo cual se encuentra la efectiva entrega de la medicación prescrita. (...). Por lo que, la Sala tampoco encuentra la necesidad de vincular a la sociedad DROSERVICIO LTDA., pues esta empresa, tal como lo manifestó en el oficio DRO-BOG-2017-0063 del 19 de enero de 2017, es conocedora de la condición médica de la menor, así como de que debe dispensar oportunamente el medicamento a ella prescrito.

**ACCIÓN DE TUTELA - Ampara los derechos fundamentales a la salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana y de petición / DERECHO A LA SALUD - Vulnerado por la negativa de entregar el medicamento prescrito por el médico tratante / ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD - Deben garantizar el tratamiento integral, permanente sin imponer trabas de índole administrativo / SUMINISTRO DE MEDICAMENTO - En las dosis ordenadas y por el tiempo requerido para tratar la condición médica de la paciente, para lo cual deben remitir la respectiva aprobación**

[E]n lo atinente a la solicitud de modificación de la orden de tutela de primera instancia, para que se module la orden de amparo, dado que, a juicio de la dirección de Sanidad Naval, esta debe estar condicionada a los resultados de la prueba genética que se le practicó a la menor en cuestión para determinar la viabilidad del tratamiento y que fue autorizada por el Comité Técnico mediante Acta número 2416 del 5 de octubre de 2016 (exoma clínico completo), la Sala observa que dicha circunstancia no fue puesta en conocimiento por ninguna de las partes al juez constitucional de primera instancia. No obstante, se advierte que el formato de aprobación de medicamentos diligenciado por la médica tratante (...) el 28 de septiembre de 2016, tal como lo manifestó la Dirección de Sanidad Naval, se encuentra autorizado por el Comité Técnico Científico de la correspondiente dirección de Sanidad, mediante Acta de CTC número 297 del 16 de octubre de 2016. (...). Por lo anterior, la Sala tampoco accederá a la solicitud de modificación del fallo impugnado para que se condicione la orden de amparo al resultado de la prueba genética que se le practicó a la menor, puesto que la entrega del medicamento se encuentra debidamente aprobada, lo cual no obsta para que, luego de esta, se le brinde a la parte actora la información médica de las contraindicaciones y efectos adversos que pueda representar el producto para el bienestar de la menor. (...). Para la Sala, la prestación de servicio de salud integral no solo se circunscribe al seguimiento de la enfermedad o a la autorización de las remisiones médicas a que hubiere lugar, pues de las probanzas se observa que ni

le ha sido entregado el medicamento, debido a cuestiones administrativas internas, ni mucho menos se le ha dado inicio al tratamiento en cuestión, con lo cual se pone en riesgo tanto la salud como las condiciones de vida digna de la menor, que, por demás, redundaría indicar, es sujeto de especial protección del Estado. (...). Por lo que, la Sala reitera que el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible hacen parte de la materialización del principio de integralidad sobre el cual se sustenta también el derecho fundamental a la salud, en tanto que con ello se deben evitar los trámites que dificulten o retrasen el acceso a los servicios de salud, así como, que no le impongan al usuario una carga que administrativamente no le corresponde asumir. (...). Por tanto, se le otorgará a las direcciones de Sanidad demandadas un plazo de diez (10) días para que lleven a cabo los procedimientos que resulten necesarios para el efectivo suministro del medicamento prescrito, en las dosis ordenadas y por el tiempo requerido para tratar la condición médica de la paciente, para lo cual deberán remitir a la sociedad contratista DROSERVICIO LTDA., la aprobación del aludido tratamiento por parte del respectivo Comité Técnico Científico y, adelantar las gestiones requeridas para su adquisición e importación al país y su efectiva entrega a la parte actora. Finalmente, se ordenará a la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional que responda de fondo y de forma clara, oportuna y congruente la petición presentada por la parte actora el 13 de octubre de 2016 y la notifique personalmente, toda vez que la emitida mediante Oficio 1535 del 26 de octubre de 2016 no reúne los presupuestos para garantizar dicha prerrogativa constitucional. Adicionalmente, se ordenará a las autoridades demandadas que le brinden a la parte actora, luego de la recepción del resultado de la prueba genética, la información médica de las contraindicaciones y efectos adversos que pueda representar el medicamento para el bienestar de la menor. En lo demás, se confirmará la sentencia impugnada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 32 / LEY 352 DE 1997 - ARTÍCULO 10

**NOTA DE RELATORÍA:** El servicio en materia de salud debe prestarse de manera integral, es decir, debe envolver todas las prestaciones y servicios que se requieran para garantizar la vida y la integridad física, psíquica y emocional de los ciudadanos, más aun cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, ver: Corte Constitucional, sentencia T-576 de 5 de junio de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y sentencia T-100 de 1 de marzo de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa. Corte constitucional, sentencia T-121 de 26 DE marzo de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2016-00125-01(AC)**

**Actor: LORAYNE CAMERO LUBO, EN REPRESENTACIÓN DE [I.C.C.C.]**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, ARMADA NACIONAL, DIRECCIÓN DE SANIDAD NAVAL**

Procede la Sala a decidir las impugnaciones presentadas por la parte demandante y por la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional<sup>1</sup>, en contra del fallo del 12 de enero de 2017, proferido por la Sección C Escritural del Tribunal Administrativo del Atlántico que: i) declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la Dirección de Sanidad Naval y ii) amparó los derechos fundamentales a la «*salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana*» en favor de la menor Isabel Cristina Camero Camero.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La petición de amparo**

La demandante, en representación de su menor Isabel Cristina Camero Camero, ejerció acción de tutela en contra del Ministerio de Defensa Nacional, Direcciones General de Sanidad Militar y Naval de la Armada Nacional, con el fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales a la «*salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana*», los cuales consideró vulnerados por la falta de suministro del medicamento Metreleptin Polvo Liofilizado (MYALEPT), el cual fue formulado por la endocrinóloga pediátrica tratante junto con el debido diligenciamiento del formato denominado «*solicitud y justificación de medicamentos, no POS regional*» debido a la enfermedad de lipodistrofia generalizada adquirida<sup>2</sup> que padece su hija de 6 años, catalogada como enfermedad huérfana y por tanto de especial interés del Estado<sup>3</sup>.

En consecuencia, solicitó lo siguiente:

«...

**SEGUNDO: ORDENAR a LA DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MILITAR Y/O DIRECCIÓN DE SANIDAD NAVAL – ARMADA NACIONAL realizar todos los trámites necesarios para autorizar y suministrar a mi menor hija ISABEL CRISTINA CAMERO CAMERO, el medicamento METRELPTIN – POLVO LIOFILIZADO (MYALEPT®), en la presentación, dosis y periodicidad que ordene su médico especialista tratante y por el tiempo que lo prescriba.**

**TERCERA: ORDENAR a (sic) DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD**

---

<sup>1</sup> Mediante autos del 24 y 27 de enero de 2017 se concedieron las impugnaciones interpuestas por la parte actora y la presentada por la Dirección de Sanidad Naval, en calidad de autoridad demandada, respectivamente.

<sup>2</sup> La cual se caracteriza por la pérdida del tejido adiposo.

<sup>3</sup> De conformidad con las Leyes 1392 de 2010 y 1751 de 2015.

**MILITAR Y/O DIRECCIÓN DE SANIDAD NAVAL – ARMADA NACIONAL, SUMINISTRAR EL TRATAMIENTO INTEGRAL** que mi hija requerirá de manera permanente y hasta que las circunstancias así lo ameriten, en razón del padecimiento de la enfermedad **LIPODISTROFIA GENERALIZADA ADQUIRIDA**».

Asimismo, como medida provisional que se le ordenara a la «...**DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD MILITAR Y/O DIRECCIÓN DE SANIDAD NAVAL – ARMADA NACIONAL**, suministrarle y entregarle de manera **INMEDIATA** el medicamento **METREPLEPTIN – POLVO LIOFILIZADO (MYALEPT®)**, a mi menor hija que este se siga suministrando de manera **ININTERRUMPIDA** conforme a los lineamientos de su médico tratante, y cuya necesidad se encuentra justificada».

La solicitud de tutela, tuvo como fundamento los siguientes

## **2. Hechos**

Sostuvo que su hija Isabel Cristina Camero Camero, actualmente de 6 años de edad, se encuentra afiliada como beneficiaria del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, a cargo de la Dirección de Sanidad Naval, gracias a que su padre biológico se desempeña en el cargo de Suboficial Segundo de la Armada Nacional.

Indicó que la menor fue diagnosticada con la enfermedad de lipodistrofia generalizada adquirida, la cual hace parte de las enfermedades huérfanas, raras o poco frecuentes, por lo que, de conformidad con lo establecido en las Leyes 1392 de 2010 y 1751 de 2015, representa un «*problema*» de especial interés en salud, dada su baja prevalencia en la población y su elevado costo de atención.

Agregó que dicho padecimiento requiere dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud un mecanismo de aseguramiento diferente al utilizado para las enfermedades generales, dentro de las que se incluyen las de alto costo; así como, unos procesos de atención altamente especializados y con gran componente de seguimiento administrativo.

Adujo que la mencionada enfermedad es de origen genético, crónico, grave y potencialmente mortal, que se caracteriza por un «*desorden raro, complejo y clínicamente heterogéneo*», además por la falta o pérdida extendida de tejido adiposo subcutáneo en la mayoría de o en todas las partes del cuerpo y la pérdida asociada de la función endocrina, cuyo resultado es la deficiencia de leptina relativa.

Añadió que la lipodistrofia generalizada adquirida produce anomalías y complicaciones que pueden ser comunes en el nacimiento o poco después, pero que incluyen resistencia a la insulina, triglicéridos elevados, hiperfagia y hepatomegalia, además de anormalidades metabólicas, tal como la diabetes mellitus e hipertrigliceridemia, entre otros.

Resaltó que, gracias a las investigaciones tanto a nivel internacional como nacional, se ha logrado establecer que el principal tratamiento, además de ser el único existente, para mitigar en cierta medida las afecciones de salud de quienes padecen la aludida patología, corresponde al medicamento inyectable Metreleptin Polvo Liofilizado (MYALEPT®).

Aseveró que la endocrinóloga pediátrica Leticia Martínez Ariza que atendió a su hija, a través de fórmula médica del 28 de septiembre de 2016, consideró apto dar inicio al tratamiento con el referido medicamento, por lo que se lo prescribió bajo la siguiente fórmula médica:

**«metreleptin vial 11.3 MG c 2.2 ML, 10(DIEZ) AMPOLLAS POR MES, (POLVO LIOFILIZADO MAS SOLUCION (sic) BACTERIOSTATICA), APLICAR 0.2 ML SUBCUTANEOS (sic) DIARIAMENTE, APROXIMADAMENTE 24 CADA 24 HORAS, REPETIR ENTREGA POR 6 (SEIS) MESES, SON 60 (SESENTA) AMPOLLAS POR SEIS (6) MESES ...»** (negrilla dentro del texto original)

Manifestó que se trata de un tratamiento que debe ser continuo y permanente, como se mencionó anteriormente, para contrarrestar las afecciones de esta enfermedad, que estará siempre presente en la vida de su hija.

Señaló que la médica tratante, el 28 de septiembre de 2016 apoyó el referido tratamiento con el diligenciamiento del formato **«SOLICITUD Y JUSTIFICACION DE MEDICAMENTOS, NO POS REGIONAL»**, documento en el cual se aclaró la situación grave de dicho padecimiento, ante la inexistencia de otra alternativa convencional o que se encuentren incluidas en el POS.

Indicó que el 13 de octubre de 2016 radicó una petición en la respectiva dependencia de Sanidad de la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla con la finalidad de que se le suministrara el mencionado medicamento, sin embargo, a través de respuesta del 26 de octubre de la misma anualidad, tan solo se le señaló lo siguiente:

*«...la remisión del mencionado requerimiento a la oficina de referencia y contrarreferencia para realizar trámite correspondiente». «es este sentido mencionada oficina le estará informando oportunamente el resultado del correspondiente tramite (sic)»*

Manifestó que el 25 de noviembre de 2016 se dirigió a la sede de Sanidad de la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla para que le dieran una respuesta, no obstante, solo se le informó que *«...el departamento correspondiente no ha allegado ningún documento o no le ha dado trámite a la solicitud»*.

Agregó que, hasta la fecha, sigue sin respuesta alguna y tampoco se le ha entregado el medicamento, a pesar de que este fue ordenado por la médica

tratante, y, además, cuenta con los respectivos trámites administrativos necesarios para que se lo otorguen oportunamente.

Añadió que, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1392 de 2010, los tratamientos para las denominadas enfermedades huérfanas deben contar con el respectivo registro sanitario y para aquellos que no lo tengan, el Decreto 481 de 2004 contempla la posibilidad de importación de un producto para un paciente específico.

Sostuvo que para el caso de su hija cuenta con la autorización identificada con el número 2016001781 del 29 de noviembre de 2016 expedida por el INVIMA<sup>4</sup>, para que el citado medicamento pueda ingresar al país en la cantidad prescrita en la fórmula médica expedida el día 28 de septiembre de 2016.

Adujo que dicha permisión tiene un tiempo de vigencia, de manera que, de no proporcionarse el medicamento dentro de esta, se deberá adelantar el proceso nuevamente desde la formulación, lo que implica un riesgo para la salud y vida de su hija, puesto que supone adelantar otra vez un trámite largo y dispendioso, dada la inactividad y falta de diligencia de las direcciones de sanidad demandadas.

### **3. Fundamento de la petición**

Sostuvo que sus garantías constitucionales se vulneraron, puesto que las autoridades demandadas no le han suministrado el medicamento prescrito por la médica tratante de su menor hija, el cual se requiere, debido al padecimiento que le aqueja y que se cataloga como enfermedad huérfana.

Afirmó que la presente acción de tutela es procedente, por cuanto la condición médica de su hija es grave, ya que necesita un tratamiento vitalicio y urgente, el cual no se encuentra incluido en el POS y para lo cual se necesita del respectivo registro sanitario y, en caso de que no se cuente con este, se pueda importar, pero con previa autorización del INVIMA.

Hizo referencia a la sentencia T – 834 de 2011 de la Corte Constitucional, en la que se precisa que el derecho a la salud de una persona implica que se le garantice el acceso a un medicamento que requiere, así no cuente con el registro INVIMA, si fue ordenado por su médico tratante, salvo que *«(i) el medicamento sea posible sustituirlo por otro con el mismo principio activo, sin que se vea afectada la salud, la integridad o la vida, y (ii) los otros medicamentos con registro sanitario vigente, cuyo principio activo es el mismo, se encuentran efectivamente disponibles en el mercado colombiano»*.

Arguyó que, en atención a lo señalado en la Ley 1392 de 2010, la aludida patología es una enfermedad que merece especial interés del Estado, por lo que

---

<sup>4</sup> Como entidad nacional sanitaria que vigila y autoriza la entrada y comercialización de los medicamentos con el fin de determinar la seguridad de los mismos.

son crónicamente debilitantes, graves y que amenazan la vida de cualquier persona y, en este caso, el de su hija que amerita un tratamiento integral para sobrellevar su enfermedad.

Resaltó que la reciente norma estatutaria de la salud, la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015, en su artículo 11, elevó a sujeto de especial protección a los niños y, en especial, a las personas que sufren de enfermedades huérfanas, así:

*«La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado.»*

Precisó que el tratamiento que requiere su hija es de carácter vitalicio y urgente, por lo que le corresponde a la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional suministrarlo para preservar la salud de la menor<sup>5</sup>, así como proveer el servicio de transporte completo y estadía que se requiera para lograr su mejoría.

Recalcó que la solicitud que presentó para que se le suministrara el referido medicamento aún no ha sido contestada de fondo y, con ello, también se vulneran sus garantías constitucionales.

#### **4. Trámite de la solicitud de amparo**

La Sección C Escritural del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 16 de diciembre de 2016, admitió la solicitud de amparo, ordenó la notificación en calidad de demandados al representante legal de la Dirección General de Sanidad Militar y Dirección de Sanidad Naval, al director de la Armada Nacional y al ministro de Defensa Nacional.

Asimismo, decretó como medida provisional que los mencionados directores, dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de dicha decisión, adelantaran *«...todos los trámites necesarios para la autorización y entrega efectiva del medicamento ‘Metreleptin Polvo Liofilizado (MYALEPT)’. Es de anotar que los medicamentos deberán ser entregados en cantidad suficiente mientras se decide de fondo la presente acción de tutela»*.

#### **5. Argumentos de defensa**

##### **5.1 Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Dirección General de Sanidad Militar, Grupo de Asuntos Legales**

Esta autoridad demandada a través de escrito recibido electrónicamente el 19 de diciembre de 2016, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa

---

<sup>5</sup> En atención a lo dispuesto en 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.

por pasiva y, además, que se le exonere de toda responsabilidad, pues no es la competente para resolver de fondo la situación planteada por la parte actora.

Sostuvo que la Dirección General de Sanidad Militar no es el superior jerárquico de la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional, que, además, solo cumple con funciones administrativas y no asistenciales, de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley 352 de 1997.

Indicó que las funciones asistenciales corresponde prestarlas a las Direcciones de Sanidad de las Fuerzas Militares a través de los establecimientos de sanidad militar en virtud de lo consagrado en el artículo 14 *ibidem*.

Agregó que el medicamento que pretende le sea entregado la demandante no se encuentra incluido en el Manual de Medicamentos y Terapéutica para el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, consagrado en el Acuerdo 052 de 2013 expedido por el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, sino que debe someterse a estudio por parte del Comité Técnico Científico de Medicamentos.

Reiteró que le corresponde únicamente a la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional autorizar la entrega del referido medicamento de conformidad con lo consagrado en el artículo 8 del Acuerdo 052 de 2013, previamente citado, y con dicha autorización se pueda dispensar el mismo por parte del operador logístico DROSERVICIO LTDA., en atención a que la función pública de la entrega de estos se delegó en dicha sociedad.

Manifestó que, en atención a la medida provisional decretada, que ordenó la entrega del medicamento Metreleptin Polvo Liofilizado (MYALEPT), en virtud de lo consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, dio traslado el 20 de diciembre de 2016 a la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional a través del correo electrónico destinado para tal fin.

Señaló que también requirió al representante legal de DROSERVICIO LTDA., pues es el operador logístico que dispensa los medicamentos al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, con el fin de que este haga la entrega inmediata del medicamento en cuestión.

## **5.2 Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Armada Nacional, Dirección de Sanidad Naval**

Esta autoridad demandada, a través de memorial recibido vía electrónica el 21 de diciembre de 2016, solicitó que se le desvincule de esta tutela por carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues la responsabilidad radica en la Dirección General de Sanidad Militar. Al tiempo que solicitó la vinculación de DROSERVICIO LTDA., que es la entidad a la que le corresponde la entrega de los medicamentos que requiere la parte actora.

Aclaró que para el efectivo suministro de dicho tratamiento debe tenerse en cuenta que la importación de este puede ser demorada, debido a los trámites y permisos que el operador logístico debe solicitar.

Añadió que lo anterior reviste de una complejidad tal que le es imposible cumplir en tiempo con lo ordenado en la medida provisional, pues ello se encuentra supeditado a la autorización del INVIMA.

Agregó que se trata de un medicamento que no hace parte de un tratamiento comercializable en Colombia y tampoco está en el listado de los medicamentos vitales no disponibles registrados por el INVIMA<sup>6</sup>, según reporte de diciembre de 2016, lo que implica que no cuenta con un registro sanitario dentro del país.

Afirmó que DROSERVICIO LTDA., al conocer de la novedad del medicamento, debió informar al Comité de Verificación y Estudio de Precios de Medicamentos de la Dirección General de Sanidad Militar, pues es la entidad encargada de reunir la documentación necesaria que soportan el uso del tratamiento.

Señaló que, una vez efectuado lo anterior, los respectivos documentos deberán ser entregados a dicha sociedad para que se gestione la adquisición y la entrega de estos, dado que son importados y, por ende, han de surtir los correspondientes trámites aduaneros para su ingreso al país.

Hizo referencia al trámite administrativo que debe adelantarse para el suministro del tratamiento e indicó que el medicamento ya fue autorizado por el Comité Técnico Científico, mediante formato de aprobación de medicamentos del 28 de septiembre de 2016, solo porque se trataba de una menor de edad, no obstante no se verificó si este contaba con registro sanitario en Colombia.

Afirmó que, a pesar de lo anterior, DROSERVICIO LTDA., no informó de la novedad al Comité de Verificación y Estudios de Precios de Medicamentos de la Dirección General de Sanidad Militar, lo que ha causado la demora para la entrega pronta del medicamento.

Sostuvo que, frente a la medida provisional decretada la entrega del Metreleptin Polvo Liofilizado, se torna actualmente en una orden imposible de cumplir en el término que dispuso el *a quo*, por cuanto i) el medicamento no se comercializa en Colombia, ii) para la entrega del mismo se requiere del trámite aduanero respectivo y, iii) la importación precisa de una serie de permisos y documentos para que se pueda autorizar la entrada al país.

Resaltó que no existe una vía alterna para el cumplimiento de la medida provisional, salvo el conducto regular administrativo para la importación del referido medicamento, de cuyo trámite se encarga exclusivamente la empresa DROSERVICIO LTDA.

---

<sup>6</sup> La parte demandada los define como aquellos que resultan indispensables e irremplazables para salvaguardar la vida de un paciente pero no son comercializados, tal como lo establece el Decreto 481 de 2004.

## 6. Sentencia de primera instancia

La Sección C Escritural del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante fallo del 12 de enero de 2017, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la Dirección de Sanidad Naval y, a su vez, amparó los derechos fundamentales a la «*salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana*» en favor de la menor Isabel Cristina Camero Camero. En consecuencia, ordenó:

«...

**TERCERO.- ORDENAR** a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar y Dirección de Sanidad Naval – Armada Nacional, para que, si aún no lo ha hecho, proceda entregar a la menor **ISABEL CRISTINA CAMERO CAMERO** o a quien ella designe para tal efecto, el medicamento denominado 'Metreleptin – Polvo Liofilizado (MYALEPT)', en la forma y cantidades dispuestas por el médico tratante. **El suministro de los medicamentos e insumo medico** (sic) **se realizará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo.**

**CUARTO.- NOTIFICAR** la presente providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

...»

Como fundamento de dicha decisión, consideró, en resumen, lo siguiente:

Sostuvo que de conformidad con lo señalado en los artículos 1, 9, 10 y 11 de la Ley 352 de 1997<sup>7</sup>, la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional hace parte del subsistema de salud de las Fuerzas Militares de Colombia, la cual se encuentra bajo la orientación de la Dirección General de Sanidad Militar.

Indicó que la primera de ellas tiene como función la prestación del servicio de salud a sus afiliados, manejo de políticas de salud y contratación para el desarrollo de tales cometidos, entre otras.

Agregó que no se encontraba probada la excepción propuesta por la Dirección de Sanidad Naval, pues el hecho de que esta preste el servicio de suministro de medicamentos a través de la empresa DROSERVICIO LTDA., que funge como contratista, no la exime de sus obligaciones legales como garante del servicio de salud de sus afiliados.

Añadió que, así las cosas, en el evento de decretarse el amparo, la orden se debía dirigir directamente en contra de la aludida dirección demandada.

---

<sup>7</sup> 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.

Hizo referencia a la normatividad convencional, constitucional, legal y jurisprudencial relacionada con el Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia<sup>8</sup>, y concluyó, que para que sea efectivo dicho servicio y cumpla con su finalidad constitucional, este debe caracterizarse por ser i) oportuno, ii) eficiente y iii) de calidad.

Afirmó que, por tanto, debe entenderse que la jurisprudencia constitucional garantiza para los asociados, el derecho a acceder a los servicios de salud, sin que medie ninguna clase de obstáculos, y que, además, debe prestarse oportuna, eficiente y de calidad, para que se pueda materializar el derecho a la salud.

Manifestó que si bien el aludido medicamento no se encuentra incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS)<sup>9</sup> y que este no posee una libre comercialización en nuestro país, debido a que no tiene registro sanitario, lo cierto es que en el expediente milita la autorización número 2016001781 del INVIMA, expedida el 5 de octubre de 2016, con el cual se aprobó el empleo del tratamiento para la menor Isabel Cristina Camero Camero en las dosis formulada el 28 de septiembre de 2016.

Señaló que, por lo anterior, el medicamento debe ser aplicado a la paciente, ya que la menor se encuentra afiliada como beneficiaria del Sistema y, porque, además, se demostró dentro del expediente que padece de la patología denominada «*diabetes tipo 1, resistencia a la insulina, lipodistrofia (sic) generalizada adquirida*», tal como consta en la respectiva historia clínica del 28 de septiembre de 2016.

Sostuvo que el tratamiento formulado a la menor se erige como un medicamento indispensable para la vida de la paciente, por lo que indicó:

*«En ese orden de ideas, se observa con meridiana claridad que la menor Isabel Cristina no solo padece 'lipodistrofia (sic) generalizada adquirida y diabetes', sino que además necesita indefectiblemente el medicamento denominado 'Metreleptina' para el tratamiento de su patología, tal como lo dispuso su médico tratante Dra. Leticia Martinez (sic) Ariza, con el fin de mantenerla viva»* (negrilla dentro del texto original)

Relató los síntomas que puede generar en las personas dicha patología, por lo que reseñó la fórmula médica prescrita a la menor Isabel Cristina Camero Camero, con el objeto de mantenerla con vida y advirtió su necesidad y urgencia para el suministro de dicho tratamiento.

## 7. Las impugnaciones

---

<sup>8</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 25), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), Constitución Política (artículos 48 y 49), Ley 100 de 1993 y Corte Constitucional, sentencia T-576 de 2008.

<sup>9</sup> Esto es, en el anexo de la Resolución 5592 de 2015, por la cual se actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se dictan otras disposiciones.

## **7.1 De la parte actora**

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante, mediante escrito recibido el 19 de enero de 2017 solicitó la complementación «y/o» la adición de la sentencia de tutela de primera instancia, y, subsidiariamente, presentó impugnación al referido fallo, por las razones que se exponen a continuación:

Sostuvo que, en el caso en particular, el *a quo* no se pronunció frente al tratamiento integral solicitado con el escrito inicial en el numeral tercero del acápite de «PETICIÓN», pues solo concedió el amparo respecto del suministro del medicamento en la forma y cantidades prescritas por el médico tratante.

Recordó que la Ley 352 de 1997 establece en su artículo 4º el principio de integralidad, según el cual el Sistema de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional debe brindar atención en salud de manera integral a sus afiliados y beneficiarios en sus fases de educación, información y fomento de la salud, así como en los demás aspectos relacionados con el tratamiento y rehabilitación para todas las patologías.

Reiteró que la condición de la menor amerita un tratamiento integral y con un enfoque multidisciplinar, debido a la complejidad que demanda la atención de varias especialidades y procedimientos médicos.

Señaló que la Corte Constitucional bajo el principio de integralidad, ordena que la atención médica sea completa y de calidad y más cuando se trata de enfermedades huérfanas, raras o poco frecuentes.

Solicitó que, por lo anterior, se le garantice de manera oportuna el acceso al tratamiento integral con todas las citas de control, terapias, exámenes, medicamentos y demás servicios que establezca el médico tratante, pues de lo contrario se pone en riesgo no solo la salud sino la vida de la menor Isabel Cristina Camero Camero.

## **7.2 Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Armada Nacional, Dirección de Sanidad Naval**

Sostuvo que el juez constitucional de primera instancia desconoció abiertamente la solicitud atinente a la vinculación de DROSERVICIO LTDA., comoquiera que se advirtió que existe una relación contractual para desatar la pretensión del accionante.

Indicó que, en el fallo de primera instancia debía declararse el litisconsorcio necesario entre la Dirección General de Sanidad Militar y la aludida sociedad, pues con su falta de vinculación se pueden afectar los intereses jurídicos de la institución.

Agregó que el *a quo* interpretó erradamente la Ley 352 de 1997, al asignarle funciones a la referida dirección, que, en virtud de la voluntad del legislador, le son propias a otra dependencia, esto es, a la Dirección General de Sanidad Militar.

Expuso la existencia de los criterios médicos científicos que dan cuenta suficiente de los peligros y eminente contraindicación del suministro en este momento de ese medicamento, ya que su uso es sumamente controversial para la salud y la vida de la menor.

Indicó que la parte actora, con los fundamentos fácticos expuestos con la demanda, omitió advertir al juez de instancia de los peligros y contraindicaciones que conllevan el suministro del dicho tratamiento médico para la salud de la paciente, pues simplemente limitó sus argumentos a los «aspectos positivos» de este que nacen de un sincero afecto de madre hacia su hija.

Recalcó que, a pesar de lo anterior y en aras de la verdad científica, los médicos tratantes del Hospital Militar Central se oponen a dicho tratamiento, por cuanto consideran que el suministro debe darse previo a agotar las pruebas de gran valor genético que finalmente son las que determinan la viabilidad o no del suministro del mismo. Al respecto agregó que:

*«...la actualidad médico científica de primer mundo no avalan del todo ese tratamiento en ese estadio de la enfermedad, que para el diagnóstico lipodistrofia podrían en vez de aliviar su padecimiento agravar su estado.*

*Bajo concepto de los médicos tratantes de los doctores Vladimir Gonzalez (sic) y Claudia Emilia Heredia, ambos especialistas en endocrinología pediátrica y junto con el servicio de genética del Hospital Militar Central, afirmaron que en referencia a la indicación y uso del medicamento metreleptina para la menor ISABEL CRISTINA CAMERO:*

*‘(sic)... Revisando ampliamente la literatura actual sobre el diagnóstico de Lipodistrofias, que la paciente cumple parcialmente los criterios clínicos de la enfermedad, metabólicamente se encuentran alteraciones en los niveles de triglicéridos y disminución de los niveles de leptina, además de resistencia a la insulina...’*

*A renglón seguido, indicaron que es necesario una prueba genética, pues ese cuerpo médico encontró en la menor un ‘amplio componente autoinmune dentro de lo que se valoró anticuerpos anti-insulina’ de igual forma, recomendó la práctica del examen ‘GEN GAP’ que para efectos de duda, este examen ya fue tomado y es de suma importancia conocer su resultado pues de ello depende, la viabilidad o no del suministro de ese medicamento. Seguidamente, ese cuerpo médico señaló:*

*‘(sic)...la guía mas (sic) reciente publicada en el J Clin Endocrinol Metab en diciembre de 2016 (Tehe Diagnostic and Managenents of Lipodystrophy Syndromes: A Multi-Society Practice Guideline. J Clin Endocrinol Metab.*

*2016 Dec; 101(12):4500-4511) y el Consenso de la Asociación Americana de Endocrinólogos Clínicos...se considera: que aunque el uso de la Metreleptina en la Lipodistrofia Generalizada (sic) es un tratamiento de primera línea para el tratamiento de las complicaciones metabólicas y endocrinas...se debe valorar los posibles efectos adversos de la medicación... y como efectos más serios el riesgo de desarrollar anticuerpos neutralizantes que disminuyen la eficacia del medicamento y desordenes (sic) mieloproliferativos como linfomas de células T... por lo que hasta que no se tenga el resultado del último estudio genético no consideramos que se vea beneficiada por el uso de la Metreleptina'»*

Manifestó que el Hospital Militar Central ordenó, de forma previa a efectuar la prescripción del medicamento en cuestión, una prueba genética denominada «GEN GAPT2», que ya le fue practicada a la menor y respecto de la cual se está a la espera de los resultados para el mes de marzo o principios de abril de 2017, ya que estos deben procesarse en el extranjero.

Refirió que quienes objetan a la médico tratante que prescribió el medicamento son dos galenos de las mismas características académicas y de igual experticia, pero la diferencia radica en que el estudio del caso lo observó el conjunto el servicio de genética del Hospital Militar Central, con el ánimo de dilucidar la verdad sobre la conveniencia del suministro de dicho tratamiento a la menor.

Añadió que, de conformidad con lo anterior, tres son las conclusiones, a saber: i) la menor se encuentra en la población susceptible que ese tratamiento sea más lesivo que beneficioso, pues podría desarrollar linfomas de células T; ii) la eficacia del medicamento sería inocua, ineficaz, no le haría ningún beneficio, y iii) fue muy prudente la conducta de los galenos de la institución al condicionar la conveniencia del medicamento al resultado de la prueba genética. Para efectos de lo anterior, anexó el concepto emitido por los médicos especialistas.

Señaló que la prestación asistencial de la menor ha sido oportuna, pues es un caso de suma rareza y, por ello, es controlado, tanto en las citas y tratamientos que la menor requiere son autorizadas con prontitud.

Afirmó que, a pesar de que la accionante lo mencionó de forma «*ligera y escuetamente*», no se encuentra en debate la prestación del servicio integral de salud, pues el medicamento sí fue autorizado el 28 de septiembre de 2016, al igual que la prueba genética, sin embargo, el verdadero encargado de su entrega es el contratista DROSERVICIO LTDA. el que no lo ha entregado.

Indicó que dicha sociedad tampoco informó al Comité de Verificación y Estudio de Precios de Medicamentos de la Dirección General de Sanidad Militar, pese a que este ya tenía conocimiento del caso y existían en sus instalaciones la documentación pertinente, con el fin de que esta entidad estudiara si era viable catalogar el mencionado medicamento como «*vital no disponible*».

Reiteró que el caso objeto de discusión es la no entrega del medicamento, de manera que corresponde a la Dirección General de Sanidad Militar y a DROSERVICIO LTDA., pues son los llamados a satisfacer tal obligación por tener una obligación contractual directa y actual para la entrega de medicamentos.

Agregó que le es imposible cumplir a cabalidad con la medida provisional decretada, ya que no tiene la facultad legal para actuar dentro de un proceso contractual del cual no hace parte, pero que muy a pesar de ello, al ser integrado a la *litis* en esta tutela, informó a los legítimos obligados para satisfacer dicha orden.

Insistió en que no vulneró derecho alguno de la parte actora, por cuanto se trata de una obligación de hacer que la Dirección de Sanidad Naval no está llamada ni legal ni contractualmente a cumplir.

Resaltó que el *a quo* no resolvió lo relacionado con la solicitud de vinculación de DROSERVICIO LTDA., ya que es a esta sociedad la que le corresponde suministrar el referido medicamento.

Advirtió que, en caso de que en segunda instancia se decida confirmar el fallo de primera instancia, la orden dirigida a la dirección es de imposible cumplimiento, por lo que hizo referencia a la sentencia T-216 de 2013 que en lo particular ha contemplado:

*«Para estos casos, la Corte Constitucional ha exigido, en primer lugar, la necesidad de probar, por la parte accionada, de forma eficiente, clara y definitiva la imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original; y, como segundo elemento configurador de la situación, ha previsto el empleo de vías alternas para la satisfacción de los intereses del titular del derecho protegido en el fallo judicial, las cuales permitan equiparar sus consecuencias al cumplimiento de la orden judicial original, llegando, de esta forma, a la satisfacción material del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.»*

Sostuvo que en el presente caso no existen vías alternas para el cumplimiento de la medida provisional, salvo los buenos oficios que dicha dirección haga al remitir a los legítimos obligados contractualmente para que procedan al trámite de la importación del mencionado medicamento, lo cual corresponde exclusivamente a DROSERVICIO LTDA.

Adujo que el *a quo* erró al interpretar la Ley 352 de 1997, pues si bien se encuentra bajo la orientación de la Dirección General de Sanidad Militar, no le corresponde la contratación ni mucho menos el suministro de medicamentos.

Agregó que, por lo anterior, la Dirección de Sanidad de la Armada Nacional no presta el servicio de suministro de medicamento a través de DROSERVICIO LTDA., pues la entidad que ostenta tal relación contractual es la Dirección General de Sanidad Militar, de manera que el juez constitucional de primera instancia se equivocó al identificar al sujeto contractual. Por lo anterior precisó:

*«De tal manera que, y ahora sí, me permitiré elaborar el silogismo con el sujeto correcto para llegar a una inferencia fundada en la lógica jurídica: - 1) 'si la Dirección de Sanidad Naval no presta el servicio de suministro de medicamentos a través de Droservicio, luego entonces lo exime de cualquier obligación, pues hay una fuente de obligaciones que amarran a las partes contrayentes' y para complementar: 2) 'Droservicio si tiene la calidad de contratista y también la Dirección General de Sanidad Militar como parte contratante, es así que son los obligados a prestar el servicio de suministro de medicamentos, luego entonces, éstos son a los que se les deben asignar obligaciones en el fallo de tutela y no a terceros».*

Solicitó, por tanto, que se le desvincule por carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues no fue la dirección que contrató con DROSERVICIO la prestación de los servicios médicos que incluyen los de la menor Isabel Cristina Camero Camero.

Pidió, además, la vinculación de dicha sociedad contratista y que se modifique el fallo impugnado, de manera que se module la forma en cómo debe darse el suministro del referido medicamento, que *«...debe estar condicionado si los resultados genéticos 'GEN GAPT2' son aptos e indicativos para suministrar Metreleptina, decisión de la cual debe tomarse por parte de un cuerpo médico colegiado y no se un solo médico».*

Resaltó que la prestación de los servicios médicos para la menor no ha sido negligente, pues no se le ha negado ninguna cita ni se ha incurrido en alguna omisión en la atención de los exámenes especializados, ya que la patología de Isabel se encuentra cubierta por los servicios integrales del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares.

Manifestó que el caso de la paciente es conocido en los servicios del establecimiento de Sanidad Militar de la Escuela Naval de Barranquilla y en el Hospital Militar Central y es seguido por la Dirección de Sanidad naval, por lo que se dispuso del presupuesto necesario para su atención.

Indicó que a la parte actora se le olvidó mencionar lo de la prueba genética con su solicitud de amparo, por lo que el juez constitucional de primera instancia no tuvo la información suficiente para decidir conforme a la conveniencia o no del suministro del medicamento a la menor.

Allegó unos documentos, dentro los cuales se encuentra el contrato de suministro 060 DGSM -2014- y su modificación, los conceptos de otros médicos endocrinólogos pediátricos, el Acta número 2416 de 2016<sup>10</sup>, la verificación de derechos del cotizante y beneficiaria, las comunicaciones internas relacionadas con la novedad para la dispensación de medicamentos, en especial, el oficio DRO-

---

<sup>10</sup> Que corresponde a la reunión del Comité Científico de Remisiones Especiales de la Dirección General de Sanidad Militar llevada a cabo el 5 de octubre de 2016 con concepto favorable para un exoma clínico completo.

BOG-2017-0063 del 19 de enero de 2017 suscrito el representante de DROSERVICIO LTDA., en la que indica que la paciente de manera injustificada no presentó la respectiva fórmula médica para que se suministrara el medicamento y que además, se encontraba a la espera de la respectiva aprobación de la «...Dirección General de Sanidad ...a través del comité técnico científico CTC para realizar los trámites de importación y adquisición...» del mismo.

## **8. Trámite posterior**

Mediante autos del 24 y 27 de enero de 2017 se concedieron las impugnaciones interpuestas por la parte actora<sup>11</sup> y la presentada por la Dirección de Sanidad Naval, en calidad de autoridad demandada<sup>12</sup>, respectivamente.

Asimismo, con la primera de las decisiones citadas se negó la solicitud de aclaración «y/o» adición de la sentencia propuesta por la demandante.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer de las impugnaciones presentadas contra la sentencia de primera instancia que accedió al amparo solicitado, de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y 2° del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a revocar, confirmar o modificar el fallo proferido el 12 de enero de 2017 por la Sección C Escritural del Tribunal Administrativo del Atlántico, que: i) declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la Dirección de Sanidad Naval y ii) amparó los derechos fundamentales a la «salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana» en favor de la menor Isabel Cristina Camero Camero.

Para el efecto, se deberá analizar, si las direcciones de Sanidad demandadas vulneraron las garantías constitucionales invocadas por la parte actora por la falta de suministro de un medicamento excluido del POS<sup>13</sup>, ordenado por la médico tratante, con ocasión de la lipodistrofia adquirida generalizada que padece la menor Camero Camero, así como por no brindarle el tratamiento integral que esta requiere ni darle respuesta de fondo a la petición que presentó para tal fin.

### **3. Caso concreto**

---

<sup>11</sup> Folios 114 a 116 y 118 a 120.

<sup>12</sup> Folio 155 y 156.

<sup>13</sup> El cual además requiere para su importación al país la respectiva autorización del INVIMA, autoridad que otorga el visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes.

La parte actora sostuvo que sus derechos fundamentales se transgredieron, debido a la falta de suministro del medicamento denominado Metreleptin 11.3 mg, polvo liofilizado (MYALEPT®), el cual fue prescrito por la endocrinóloga pediátrica Leticia Martínez Ariza mediante fórmula médica que expidió el 28 de septiembre de 2016 para tratar su lipodistrofia adquirida generalizada y con la finalidad de «...agotar todas las alternativas terapéuticas existentes en el manual único de medicamentos y terapéutica del SSMP, constituyéndose en la única alternativa disponible para asegurar la salud del paciente...».

La parte demandante pidió también que se le brindara el respectivo tratamiento integral y, además, se diera respuesta de fondo a su petición que radicó el 13 de octubre de 2016, pues indicó que se trata de una enfermedad catalogada como huérfana, rara o poco frecuente, que representa un «problema» de especial interés en salud, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1392 de 2010 y 1751 de 2015.

Asimismo, añadió la accionante que el «formato de aprobación de medicamentos por fuera del Manual Único de Medicamentos y Terapéutica del SSMP», diligenciado por la aludida médica el 28 de septiembre de 2016, cuenta con la aprobación del Comité Técnico Científico de Medicamentos, mediante Acta de CTC número 297 del 16 de octubre de 2016.

Agregó la actora que, debido a que el aludido tratamiento no es comercializable en Colombia y tampoco se encuentra enlistado entre los «medicamentos vitales no disponibles registrados por el INVIMA», requiere de autorización para el ingreso al país de la respectiva autorización del mencionado instituto, la cual ya fue expedida el 29 de noviembre de 2016 (Autorización No. 2016001781).

Por su parte, la Dirección General de Sanidad Militar solicitó su desvinculación por carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues el suministro de dicho medicamento corresponde a la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional, pues es a esta entidad a la que le corresponde prestar los servicios de salud a la menor en calidad de beneficiaria del cotizante Alexis Camero Hernández, quien se desempeña como Suboficial Tercero en la Escuela Naval de Suboficiales de la Armada Nacional de Colombia.

Asimismo, indicó que requirió al representante legal de DROSERVICIO LTDA., en calidad de operador logístico que dispensa los medicamentos al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares.

A su vez, la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional también solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues manifestó que la entrega de los medicamentos en cuestión corresponde es a la Dirección General de Sanidad Militar y a DROSERVICIO LTDA., por cuanto entre estos existe un contrato de suministro<sup>14</sup> de medicamentos para los usuarios del

---

<sup>14</sup> Contrato número 060 DGSM -2014-.

Subsistema de Salud de las FFMM.

Añadió esta última entidad que la demora en la entrega del medicamento radica en que dicho operador logístico no informó de la novedad al Comité de Verificación y Estudio de Precios de Medicamentos de la Dirección General de Sanidad Militar para poder así adelantar los trámites de importación del mismo.

El *a quo*, con su decisión, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Dirección de Sanidad Naval, al tiempo que amparó las garantías constitucionales de la parte actora y, en consecuencia, ordenó a las aludidas direcciones de Sanidad la entrega del citado medicamento, así como el respectivo insumo médico dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo.

La parte actora, con su impugnación, reiteró los argumentos expuestos con su solicitud de amparo y pidió que se complementara o adicionara la sentencia de tutela, por cuanto, en primera instancia, no hubo pronunciamiento respecto de la pretensión tercera, relacionada con el tratamiento integral que la menor requiere de «...*manera permanente y hasta que las circunstancias así lo ameriten...*».

A través de auto del 24 de enero de 2017, el *a quo* concedió la impugnación, pero negó la petición de «*aclaración y/o adición*», al considerar que no existía frase oscura que ofreciera duda o punto no resuelto en la presente *litis*.

Por su parte, la Dirección de Sanidad Naval también impugnó el fallo de tutela de primera instancia, al considerar que el *a quo* i) omitió la vinculación de DROSERVICIO, que, en virtud del referido contrato de suministro, es al que le corresponde la entrega del medicamento a la paciente, ii) interpretó erróneamente la Ley 352 de 1997, pues le asignó a esa dependencia unas funciones que son propias de la Dirección General de Sanidad Militar y iii) resaltó la existencia de unos criterios médicos científicos que informan de los peligros y contraindicaciones de llevar a cabo dicho tratamiento en la menor, el cual se encuentra supeditado a los resultados genéticos de la prueba que se le practicó a la menor con el fin de determinar la viabilidad del mismo.

Para resolver los cargos planteados con las impugnaciones, la Sala analizará los siguientes aspectos: i) Legitimación en la causa por pasiva de las direcciones de Sanidad demandadas, vinculación de contratista encargada del suministro de medicamentos, ii) prestación integral de los servicios de salud para el caso concreto y iii) solicitud de modificación de la orden de tutela de primera instancia, relacionada con la prueba genética practicada a la menor.

De conformidad con los hechos planteados y la documental allegada al plenario, la Sala precisa, de conformidad con la Ley 352 de 1997<sup>15</sup>, que dentro del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares se encuentra la Armada Nacional y existen direcciones de Sanidad para cada una de las fuerzas, las cuales ejercerán bajo la

---

<sup>15</sup> Artículos 1º, 9, 10 y 11.

orientación y control de la Dirección General de Sanidad Militar «...*las funciones asignadas a ésta en relación con cada una de sus respectivas Fuerzas*».

Asimismo, se observa que corresponde a la Dirección General de Sanidad Militar administrar los recursos del aludido Subsistema de Salud para realizar las funciones que legalmente se le atribuyen en el artículo 10 *ibidem*, las cuales abarcan el manejo de las políticas de salud y las respectivas contrataciones para garantizar la efectiva prestación del servicio.

Así las cosas, encuentra la Sala que la dirección y control de las direcciones de Sanidad de cada fuerza corresponden a la Dirección General de Sanidad Militar, la cual, en virtud de sus atribuciones legales contrató con la empresa DROSERVICIO LTDA. la «*ADQUISICIÓN, DISTRIBUCIÓN, SUMINISTRO, DISPENSACIÓN Y CONTROL DE MEDICAMENTOS A TRAVÉS DE UN OPERADOR LOGÍSTIC PARA LOS USUARIOS DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LAS FUERZAS MILITARES, BAJO LA MODALIDAD DE MONTO AGOTABLE*»<sup>16</sup>.

De manera que, en virtud del referido contrato la obligación de suministrar medicamentos a los usuarios del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares recae principalmente en la Dirección General de Sanidad Militar, en calidad de contratante y en DROSERVICIO LTDA., como contratista, sin embargo, ello no obsta para que la Dirección de Sanidad Naval ejerza bajo la orientación y control de esta sus funciones legalmente asignadas.

Por tanto, se advierte que, si bien para el suministro del referido medicamento media una sociedad en calidad de contratista, lo cierto es que la obligación corresponde a las aludidas direcciones de Sanidad como garantes del servicio, por virtud de las funciones legalmente conferidas a dichas autoridades.

De conformidad con lo anterior, la Sala no ordenará la desvinculación de dichas direcciones, ya que, legalmente, tienen el deber correlativo de prestar eficientemente el servicio de salud integral a sus usuarios, dentro de lo cual se encuentra la efectiva entrega de la medicación prescrita. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia T-576 de 2008 y la más reciente sentencia T-100 de 2016, en lo pertinente establece:

«...

4.1. *De manera reiterada y con base en diferentes disposiciones legales*<sup>17</sup>, esta Corporación ha sostenido que la atención en materia de salud

<sup>16</sup> Contrato de suministro 060 DGMS -2014-.

<sup>17</sup> «El literal c del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se crean otras disposiciones, establece que “[t]odos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud recibirán un Plan **Integral** de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominado el plan obligatorio de salud;”. Asimismo, el artículo 162 de la misma norma dispone que “[e]l plan obligatorio de salud es para todos los habitantes del territorio nacional para la protección **integral** de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías”. Además, el numeral 4º del artículo 4º del Decreto 1938 de 1994, por el cual

debe prestarse de manera integral, es decir, debe envolver todas las prestaciones y servicios que se requieran para garantizar la vida y la integridad física, psíquica y emocional de los ciudadanos<sup>18</sup>, más aun cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.<sup>19</sup>

4.2. Recientemente el Congreso de la República, en atención a los pronunciamientos de esta Corte relativos al derecho fundamental a la salud<sup>20</sup>, promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015<sup>21</sup>, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Su artículo 8º, titulado “la integralidad”, precisa que todos los servicios de salud deben ser suministrados de manera completa con el objetivo de prevenir o curar las patologías que presente el ciudadano y, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud del paciente y su sistema de provisión, cubrimiento o financiación. El aparte normativo advierte que en ningún caso se podrá fragmentar la responsabilidad en la prestación de un servicio médico.

No obstante, el concepto de integralidad no implica que la atención médica opere de manera absoluta e ilimitada; debe existir un diagnóstico médico que haga determinable, en términos de cantidad y periodicidad, los servicios médicos y el tratamiento que se debe adelantar para garantizar de manera efectiva la salud del paciente y su integridad personal, salvo situaciones excepcionalísimas<sup>22</sup>»

---

se reglamenta el plan de beneficios en el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, definió la “**Guía de atención integral**” como aquel “conjunto de actividades y procedimientos más indicados en el abordaje de la promoción y fomento de la salud, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad; en la que se definen los pasos mínimos a seguir y el orden secuencial lógico de estos, el nivel de complejidad y el personal de salud calificado que debe atenderlos;”. Por su parte, la Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones en cuanto a su funcionamiento, establece que la **atención integral e integrada** es uno de los principios que garantizan una atención primaria en salud.»

<sup>18</sup> «Dentro de los pronunciamientos de esta Corporación en relación con el principio de integralidad están las sentencias T-179 de 2000 ... y T-133 de 2001 ... En estas sentencias, después de estudiar las normas relativas al Sistema de Seguridad Social en Salud, esta Corporación concluyó que la salud en Colombia tiene como principio el de la “integridad”. Posteriormente, en la sentencia T-136 de 2004 ... se indicó que “la atención y el tratamiento a que tiene derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento del paciente [...]”. Este principio ha sido reiterado por este Tribunal...»

<sup>19</sup> «En cuanto a la protección especial de las personas de la tercera edad, el artículo 46 de la Constitución Política establece que el Estado se encargará de garantizar los servicios de la seguridad social de manera integral»

<sup>20</sup> «En los debates que se llevaron a cabo en el Senado y la Cámara de Representantes para la aprobación del proyecto de Ley Estatutaria 1751 de 2015, la exsenadora Karime Mota Y Morad presentó un informe de ponencia para segundo debate. El informe precisó: ‘De otra parte, la sentencia de la Corte Constitucional T-760 de 2008 es imperativa al señalar que el derecho a la salud debe estar garantizado a través de una organización institucional básica para cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental, a cargo del Estado ...’».

<sup>21</sup> «Mediante la sentencia C-313 de 2014 ...».

<sup>22</sup> «Esta Corporación ha sido clara en advertir que la atención en salud debe estar sujeta a un concepto médico que determine la necesidad del servicio mediante una orden médica. Sin

Por lo que, la Sala tampoco encuentra la necesidad de vincular a la sociedad DROSERVICIO LTDA., pues esta empresa, tal como lo manifestó en el oficio DRO-BOG-2017-0063 del 19 de enero de 2017, es concedora de la condición médica de la menor, así como de que debe dispensar oportunamente el medicamento a ella prescrito. Asimismo, dicha sociedad indicó que la entrega de estos se encuentra sujeta a la autorización de la «...*Dirección General de Sanidad...a través del comité técnico científico CTC para realizar los trámites de importación y adquisición...*» del mismo.

Ahora bien, en lo atinente a la solicitud de modificación de la orden de tutela de primera instancia, para que se module la orden de amparo, dado que, a juicio de la dirección de Sanidad Naval, esta debe estar condicionada a los resultados de la prueba genética que se le practicó a la menor en cuestión para determinar la viabilidad del tratamiento y que fue autorizada por el Comité Técnico mediante Acta número 2416 del 5 de octubre de 2016 (exoma clínico completo), la Sala observa que dicha circunstancia no fue puesta en conocimiento por ninguna de las partes al juez constitucional de primera instancia.

No obstante, se advierte que el formato de aprobación de medicamentos diligenciado por la médica tratante Leticia Martínez Ariza el 28 de septiembre de 2016<sup>23</sup>, tal como lo manifestó la Dirección de Sanidad Naval, se encuentra autorizado por el Comité Técnico Científico de la correspondiente dirección de Sanidad, mediante Acta de CTC número 297 del 16 de octubre de 2016.

Adicionalmente, la cantidad prescrita en la mencionada fórmula médica cuenta con la autorización número 2016001781, expedida por el INVIMA el 29 de noviembre de la misma anualidad, lo cual permite el ingreso del producto al país, ya que no posee registro de dicho instituto y tampoco se encuentra en el listado de medicamentos «...*vitales no disponibles actualizado al mes de agosto del año 2016*».

Por lo anterior, la Sala tampoco accederá a la solicitud de modificación del fallo impugnado para que se condicione la orden de amparo al resultado de la prueba genética que se le practicó a la menor, puesto que la entrega del medicamento se encuentra debidamente aprobada, lo cual no obsta para que, luego de esta, se le brinde a la parte actora la información médica de las contraindicaciones y efectos adversos que pueda representar el producto para el bienestar de la menor.

---

*embargo, cuando es notoria le necesidad del servicio debido a las patologías del paciente, el requisito de orden médica para acceder a los servicios resulta desproporcionado e innecesario. Al respecto, la sentencia T-383 de 2013...precisó: '[...] es claro que en casos en los que la enfermedad de la persona hace notorias sus condiciones indignas de existencia, resulta desproporcionado y contrario al principio de integralidad en materia de salud, que se exijan requisitos de carácter administrativo, como lo es la prescripción por parte del galeno tratante, para que el paciente pueda recibir la asistencia médica requerida.' En el mismo sentido, la sentencia T-383 de 2013... resaltó: "[N]o [es] necesario el conocimiento científico a la hora de establecer la necesidad de los mismos, pues de la descripción de las enfermedades que padece una persona, o las secuelas de las mismas o de un accidente, o incluso el hecho de señalarse expresamente que hay un usuario que no controla sus esfínteres, se podía inferir razonablemente la necesidad de prescribirlos [...]».*

<sup>23</sup> En atención a que dicho tratamiento está excluido del Manual de Medicamentos y Terapéutica para el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Ahora bien, se observa que en la sentencia impugnada solo se dispuso el suministro de los medicamentos e insumo médico dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia y, que mediante auto del 24 de enero de 2017, el *a quo* negó la solicitud de «*aclaración y/o adición*» planteada por la parte actora con su impugnación, respecto del tratamiento integral deprecado con su escrito de tutela inicial.

Frente a tal aspecto, las autoridades demandadas han sido enfáticas en indicar que a la menor se le ha garantizado su tratamiento integral, pues se le ha hecho seguimiento a su patología en los establecimientos de Sanidad Militar y, además, se han autorizado todas las remisiones que ha requerido la paciente, según el nivel de complejidad.

Para la Sala, la prestación de servicio de salud integral no solo se circunscribe al seguimiento de la enfermedad o a la autorización de las remisiones médicas a que hubiere lugar, pues de las probanzas se observa que ni le ha sido entregado el medicamento, debido a cuestiones administrativas internas, ni mucho menos se le ha dado inicio al tratamiento en cuestión, con lo cual se pone en riesgo tanto la salud como las condiciones de vida digna de la menor, que, por demás, redundaría en indicar, es sujeto de especial protección del Estado.

Al respecto, se recuerda que la integralidad que prescribe el sistema de salud en Colombia comprende no solo el suministro de medicamentos, sino también las intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento, personal de salud calificado, así como de apoyo o acompañamiento administrativo, costos de transporte y estadías que se requiera para lograr su mejoría<sup>24</sup> y, en general, cualquier «... otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento del paciente»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Al respecto, esta Sección con providencia del 23 de octubre de 2013, proferida dentro del expediente 54001-23-33-000-2013-00226-01, accionante María Fernanda Luna Jaimes como agente oficiosa de Rodrigo Luna Africano y demandado Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander y EPS-S Solsalud en Liquidación, consideró lo siguiente: «*Se advierte que si bien el transporte y la estadía no son servicios médicos propiamente dichos, sí son medios necesarios para acceder a los procedimientos, medicamentos y demás prestaciones del servicio de salud, razón por la que cuando un usuario no tiene recursos económicos, es la EPS-S la entidad responsable de asumirlos*» (Pie de página: «*Esta Corporación integró al desarrollo constitucional del derecho a la salud el elemento de accesibilidad y sus cuatro dimensiones: no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso a la información, tomadas de la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. En el caso del transporte (en algunos casos no tan reiterados, también la estadía), se está frente a la dimensión de accesibilidad física, pues el servicio que requiere un usuario no puede ser suministrado en su lugar de residencia, y por lo tanto, debe desplazarse. Pero además, se está frente a la dimensión de accesibilidad económica, la cual supone que bajo ninguna circunstancia la falta de capacidad económica se puede convertir en un obstáculo de acceso a los servicios de salud que se requiere. Ver al respecto las sentencias T-884 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-739 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-223 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) T-905 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-1228 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentarúa), T-1087 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-542 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-550 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-736 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo)*»).

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T-136 de 2004.

Por lo que, la Sala reitera que el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible hacen parte de la materialización del principio de integralidad sobre el cual se sustenta también el derecho fundamental a la salud<sup>26</sup>, en tanto que con ello se deben evitar los trámites que dificulten o retrasen el acceso a los servicios de salud, así como, que no le impongan al usuario una carga que administrativamente no le corresponde asumir.

De manera que, en esta instancia, se modificará el fallo de tutela de primera instancia para: i) negar la solicitud de desvinculación de la Dirección General de Sanidad Militar y ii) ordenarle a las autoridades demandadas que garanticen el tratamiento integral, permanente y «...*hasta que las circunstancias así lo ameriten* (sic)», para la intervención médica, eficaz, pronta y oportuna de la patología que aqueja a la menor Isabel Cristina Camero Camero, sin imponer trabas de índole administrativo que dilaten su atención ni fragmentar o trasladar injustificadamente la responsabilidad de las autoridades encargadas en terceros contratistas.

Por tanto, se le otorgará a las direcciones de Sanidad demandadas un plazo de diez (10) días para que lleven a cabo los procedimientos que resulten necesarios para el efectivo suministro del medicamento prescrito, en las dosis ordenadas y por el tiempo requerido para tratar la condición médica de la paciente, para lo cual deberán remitir a la sociedad contratista DROSERVICIO LTDA., la aprobación del aludido tratamiento por parte del respectiva Comité Técnico Científico y, adelantar las gestiones requeridas para su adquisición e importación al país y su efectiva entrega a la parte actora.

Finalmente, se ordenará a la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional que responda de fondo y de forma clara, oportuna y congruente la petición presentada por la parte actora el 13 de octubre de 2016 y la notifique personalmente, toda vez que la emitida mediante Oficio 1535 del 26 de octubre de 2016 no reúne los presupuestos para garantizar dicha prerrogativa constitucional.

Adicionalmente, se le ordenará a las autoridades demandadas que le brinden a la parte actora, luego de la recepción del resultado de la prueba genética, la información médica de las contraindicaciones y efectos adversos que pueda representar el medicamento para el bienestar de la menor.

En lo demás, 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:** Modifícanse los numerales primero, segundo y tercero del fallo del 12 de enero de 2017 proferido por la Sección Escritural del Tribunal

---

<sup>26</sup> Corte constitucional, Sentencia T-121 de 2015.

Administrativo del Atlántico, los cuales quedarán así:

*«PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Sanidad Naval. Asimismo, se niega la solicitud de desvinculación de la Dirección General de Sanidad Militar, por las razones expuestas.*

*SEGUNDO: TUTELAR los derechos fundamentales a la salud, seguridad social, vida, integridad personal, dignidad humana y de petición, en favor de la menor Isabel Cristina Camero Camero, por los motivos indicados con esta providencia.*

*TERCERO.- ORDENAR a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General de Sanidad Militar y Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional, para que, si aún no lo ha hecho, proceda a entregar a la menor ISABEL CRISTINA CAMERO CAMERO o a quien ella designe para tal efecto, el medicamento denominado 'Metreleptin – Polvo Liofilizado (MYALEPT)', prescrito por el médico tratante.*

*Las autoridades demandadas deberán garantizar el tratamiento integral, permanente y hasta que las circunstancias así lo ameriten, para la intervención médica, eficaz, pronta y oportuna de la patología que aqueja a la menor Isabel Cristina Camero Camero, sin imponer trabas de índole administrativo que dilaten su atención ni fragmentar o trasladar injustificadamente la responsabilidad de las autoridades encargadas.*

*Para efectos de lo anterior, se le otorga a las direcciones de Sanidad demandadas un plazo de diez (10) días para que lleven a cabo los procedimientos que resulten necesarios para el efectivo suministro del medicamento prescrito, en las dosis ordenadas y por el tiempo requerido para tratar la condición médica de la paciente, para lo cual deberán remitir a la sociedad contratista DROSERVICIO LTDA., la respectiva aprobación del aludido tratamiento por parte del Comité Técnico Científico y, adelantar las gestiones requeridas para su adquisición e importación al país y su efectiva entrega a la parte actora.*

*Finalmente, se ordena a la Dirección de Sanidad Naval de la Armada Nacional, que responda de fondo y de forma clara, oportuna y congruente la petición presentada por la parte actora el 13 de octubre de 2016, y la notifique personalmente, toda vez que la emitida mediante Oficio 1535 del 26 de octubre de 2016 no reúne los presupuestos para garantizar dicha prerrogativa constitucional.*

*Adicionalmente, se le ordena a las aludidas direcciones de Sanidad que le brinden a la parte actora, luego de la recepción del resultado de la prueba genética, la información médica de las contraindicaciones y efectos adversos que pueda representar el medicamento para el bienestar de la menor.»*

**SEGUNDO:** Confírmase en lo demás la sentencia impugnada.

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

**CUARTO:** Dentro de los 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**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Consejera

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera