



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá D. C., marzo ocho (8) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN: 68001-23-33-000-2017-01359-01**

**ACTORA: CARMEN ROSA CARREÑO TORRES COMO AGENTE OFICIOSA DE OTONIEL MONTERO CARDONA**

**DEMANDADOS: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD**

**ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA- FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

Decide la Sala la impugnación presentada por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y la Clínica Regional del Oriente, por conducto de la jefe de la Seccional de Sanidad de Santander, contra el fallo del 15 de noviembre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, a través del cual concedió el amparo solicitado en la acción de tutela de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. La petición de amparo

Mediante escrito radicado el 3 de noviembre de 2017<sup>1</sup>, en la Oficina Judicial de Bucaramanga, la señora Carmen Rosa Carreño Torres, actuando como agente oficiosa del señor Otoniel Montero Cardona, instauró acción de tutela en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Dirección de Sanidad, con el fin de que le fueran protegidos a su esposo los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, a la seguridad social, a la dignidad humana y a la igualdad.

Consideró vulnerados estos derechos por cuanto la entidad demandada no le efectuó a su esposo un examen de TAC

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 18 del expediente.



cerebral simple, no le ha autorizado el control con el especialista en neurocirugía que requiere para valoración de examen, ni le ha suministrado los tratamientos, procedimientos, citas, medicamentos POS, que requiere para tratar la patología de "malformación vascular tipo angioma cavernoso".

En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

"(...) PRIMERO: TUTELAR los DERECHOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIONALES a la VIDA DIGNA, A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL, DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA Y DERECHO A LA IGUALDAD que le están siendo vulnerados a mi esposo al no efectuar el procedimiento junto con la autorización para Control con Neurología.

SEGUNDO: En consecuencia se sirva **ORDENAR** a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL DISAN, para que le efectúen de forma urgente la autorización de control con el Neurocirujano para la valoración del TAC ya realizado y demás que el especialista considere necesario en razón a su diagnóstico de MALFORMACIÓN VASCULAR TIPO ANGIOMA CAVERNOSO.

TERCERO: ORDENAR a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL DISAN a EFECTUARLE Y SUMINISTRARLE todos los tratamientos, procedimientos, citas, medicamentos POS y NO POS, aparatos que llegare a necesitar, transporte, hospedaje DE FORMA INTEGRAL y todo lo demás que necesite para su recuperación y llevar una vida en condiciones dignas a mi esposo OTONIEL MONTERO CARDONA.

CUARTO: En consecuencia se sirva ordenar a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL DISAN AL PAGO o REEMBOLSO del procedimiento del TAC que nos vimos en la obligación de cancelarlo por la negativa de realizarlo por parte de DISAN, argumentando no tener presupuesto, siendo una obligación para ellos."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Folios 1 a 4.



La solicitud de tutela tuvo como fundamento los siguientes:

## 2. Hechos

Sostuvo que se presenta en calidad de agente oficiosa de su esposo Otoniel Montero Cardona quien actualmente tiene 63 años de edad, es beneficiario del Subsistema de Salud de la Policía Nacional - Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, DISAN, desde el año 2007, como parte del grupo familiar de su hijo Otoniel Montero Carreño, quien se desempeña como Patrullero de la Institución; y padece una *“malformación vascular tipo angioma cavernoso”*.

Indicó que el 14 de julio de 2017 su esposo ingresó por valoración al *“Otorrino”*, especialidad que lo remitió a urgencias de la Clínica Regional del Oriente para toma de *“RNM CEREBRAL CON CONTRASTE Y VR POR NEURO CX CON IMAGENES”*, con posterior traslado al Hospital Internacional de Colombia (17 de julio), en donde le prescribieron cita con un médico neurocirujano, especialista que lo atendió el 16 de agosto siguiente, y quien le ordenó un TAC de cráneo simple y control especializado de carácter prioritarios.

Señaló que tuvieron que asumir directamente la práctica del examen en IDIME porque la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, DISAN, negó el procedimiento con fundamento en falta de presupuesto; además, la entidad demandada les respondió que no era viable autorizar la cita de control con la especialidad de neurocirugía debido a que *“se encuentra adelantando trámites administrativos con el fin de realizar una adición en presupuesto al contrato que tenemos con la Clínica Chicamocha S.A.”*.

Agregó que presentó ante la Superintendencia de Salud dos (2) quejas contra la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, DISAN, sin embargo, del escrito de la demanda ni de los documentos aportados a la misma, se advierte fecha de radicación, contenido o respuesta de las peticiones.

Mencionó que a la fecha de presentación de la tutela y, luego de



cuatro (4) insistencias, la entidad accionada no ha autorizado la cita de control con la especialidad de neurocirugía.

Añadió que la salud de su esposo está deteriorada porque no cuentan con dinero para sufragar las consultas con los especialistas y demás tratamientos correspondientes, de manera particular.

### **3. Sustento de la petición**

Afirmó que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 16 de febrero de 2015 *"Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"*, no es permitido que las instituciones prestadoras de servicios de salud nieguen la atención del servicio o impongan demoras o trabas en la prestación del servicio con fundamento en razones económicas.

Explicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup>, el derecho a la vida expresa una relación necesaria con la posibilidad de que todas las personas desarrollen dignamente las facultades inherentes al ser humano y "escapa" de cualquier discusión de carácter legal o contractual.

Concluyó que, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha señalado que el derecho a la salud es de rango fundamental cuando las autoridades desconocen situaciones de urgencia que ponen en peligro evidente la vida de las personas, derecho que además de ser un fin esencial del Estado es un servicio público.

### **4. Trámite en primera instancia**

A través de auto del 7 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander, admitió la acción de tutela, ordenó notificar a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y vincular a la Seccional Sanidad Santander de la Policía Nacional.

Como medida provisional, ordenó a la Dirección de Sanidad de la

<sup>3</sup> Al respecto, citó la sentencia T-370 de 17 de julio de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> Al respecto, citó la sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Policía Nacional y Seccional Sanidad de Santander de la Policía Nacional *“que de forma inmediata proceda a autorizar y realizar el examen TAC CRANEO SIMPLE prescrito por el médico tratante al señor OTONIEL MONTERO CARDONA (...) en consideración a la gravedad de la patología CEFALEA, DIPLOPIA Y LEVE INESTABILIDAD EN LA MARCHA que presenta el agenciado (...)”*.<sup>5</sup>

## 5. Contestación

### 5.1. Seccional Sanidad Santander de la Policía Nacional y Clínica Regional del Oriente

Por conducto del Jefe de la Seccional (E), se pronunciaron en los siguientes términos<sup>6</sup>.

Afirmó que, de acuerdo con la solicitud de tutela y los documentos que la acompañan, lo que se pretende es la autorización de cita con la especialidad de neurocirugía para revisar los resultados del TAC de cráneo simple practicado al señor Otoniel Montero Cardona por IDIME el 6 de agosto de 2017, gastos de traslado y hospedaje y tratamiento integral.

En lo que tiene que ver con las pretensiones invocadas en la solicitud de tutela, se refirió a cada una de ellas, en el siguiente sentido:

En primer lugar, consideró que no es procedente autorizar la toma del examen TAC de cráneo simple porque éste ya fue realizado al paciente.

Respecto de la cita de control por especialidad de neurología indicó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental del agenciado porque le ha brindado toda la atención correspondiente a las enfermedades y padecimientos que padece, tanto en la red interna como externa de esa Seccional.

Agregó que la realización de la gestión contractual del subsistema

<sup>5</sup> Folio 21 del expediente

<sup>6</sup> Folios 27 a 29.



de ningún modo constituye afectación a la salud, a derechos “o *generar cargas imposibles de soportar*”, comoquiera que las entidades prestadoras de salud cuentan con unos términos específicos y prudenciales para la realización, programación de citas médicas y procedimientos que demandan los beneficiarios del sistema.

Precisó que la “*CITA MÉDICA POR NEUROLOGÍA*” que requiere el señor Otoniel Montero Cardona es un servicio médico que se encuentra dentro del plan de medicamentos y procedimientos contemplados para el Subsistema de Salud de la Policía Nacional que debe ser realizado por la red externa que es contratada para tal fin, situación que fue informada al agenciado, en el sentido de indicarle que en la actualidad se adelanta proceso contractual PN SECSA MC 012-2017, para la prestación de servicios de 3° y 4° nivel, con posible acta de inicio para diciembre de 2017, actuación que, a su juicio, genera un compás de espera y no representa una carga excesiva para los usuarios del sistema de salud.

Señaló que la Seccional Sanidad Santander es una entidad pública que debe seguir el procedimiento contractual establecido en la ley.

En cuanto al reintegro del dinero pagado por la realización del TAC de cráneo simple, solicitó declarar esa pretensión improcedente debido a que los usuarios del sistema de salud disponen de otros mecanismos para obtener el reembolso de esos dineros, como es acudir al Comité de Reembolsos, dependencia creada por la Seccional Sanidad Santander mediante Resolución 0311 de 31 de marzo de 2008, actuación que no ha adelantado el agenciado.

Respecto del suministro de transporte y hospedaje solicitó negar la pretensión porque esa Seccional, si bien tiene contratos con empresas transportadoras con el objeto de cubrir el pago de los pasajes terrestres o cuando se determina la pertinencia médica de viaje por vía aérea, tales rubros deben ser sufragados por el paciente o su “*su núcleo familiar*”.



Al respecto, agregó que el agenciado no probó sumariamente la necesidad médica de los servicios de transporte ni hospedaje, pues en el expediente no obra prueba que evidencie que el médico tratante le ordenara transportarse en la ciudad de Bucaramanga en un transporte especial, medicalizado o taxi; ni que él o su núcleo familiar carezcan de recursos económicos para sufragarlos.

Sobre este particular, citó apartes de las sentencias T-801 de 1998, T-1079 de 2001 y T-197 de 2003, proferidas por la Corte Constitucional<sup>7</sup>.

En lo que tiene que ver con el tratamiento integral solicitó negar la pretensión en razón a que no existe impresión diagnóstica y el paciente se encuentra en la realización de los *“paraclínicos para determinar el tratamiento a seguir”*.

Invitó a tener a su favor el principio de confianza legítima como una proyección del principio de la buena fe para las entidades del Estado, máxime cuando el paciente ha recibido los tratamientos que en salud ha requerido.

Por último, solicitó que, en caso de prosperar la solicitud de tutela, se autorice el recobro al FOSYGA.

## **5.2. Dirección de Sanidad de la Policía Nacional**

La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, debidamente notificada<sup>8</sup>, guardó silencio.

## **6. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 15 de noviembre de 2017, concedió parcialmente el amparo solicitado en los siguientes términos<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-801 de 16 de diciembre de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1079 de 11 de octubre de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y T-197 de 6 de marzo de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Folio 22.

<sup>9</sup> Folios 34 a 40.



- “Primero. TUTELAR los derechos fundamentales a la salud y vida en condiciones dignas del señor Otoniel Montero Cardona, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*
- Segundo. ORDENAR a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional – Seccional Santander que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo hubiere hecho, programar la consulta control especializada ordenada al señor Otoniel Montero Cardona, según orden médica fechada del 16 de agosto de 2017, visible a folio 14 del expediente, por las razones expuestas en este proveído.*
- Tercero. ORDENAR a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional – Seccional Santander brindar al señor Otoniel Montero Cardona la ATENCIÓN INTEGRAL que requiere para atender la patología MALFORMACIÓN VASCULAR TIPO ANGIOMA CAVERNOSO que padece.*
- Cuarto. ORDENAR a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional – Seccional Santander asumir los gastos de transporte, alojamiento y manutención del señor Otoniel Montero Cardona y un acompañante en el evento que deba trasladarse a otra ciudad distinta a la de su residencia para recibir el tratamiento médico para la enfermedad que padece.*
- Quinto. DENEGAR las demás pretensiones de la demanda de tutela (...).”*

Las razones del *a quo* para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Luego de referirse a los principios de accesibilidad, oportunidad e





integralidad del derecho a la salud<sup>10</sup>, y a la patología que padece el señor Otoniel Montero Cardona, consideró que la prestación del servicio médico no fue oportuna por parte de la entidad demandada.

Destacó que el agenciado tuvo que asumir el costo del examen de TAC de cráneo simple en razón a que la entidad demandada manifestó no contar con presupuesto para el efecto y, porque a la fecha no se le ha garantizado la prestación oportuna y efectiva de la consulta de control especializado que requiere el agenciado.

Indicó que la actuación desplegada por la parte demandada es contraria al deber que le asiste de brindar de manera oportuna, integral, efectiva y con calidad, la atención médica que requieren quienes se encuentran afiliados al subsistema de salud de la Policía Nacional, con el fin de garantizar el restablecimiento de sus condiciones dignas.

Agregó que no es aceptable el argumento de falta de disponibilidad de presupuesto para negar el servicio médico prescrito al agenciado, comoquiera que esa negativa, compromete gravemente la vida e integridad física del paciente y deteriora su estado de salud.

Añadió que la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup> ha sostenido que las entidades promotoras de salud no pueden someter a los pacientes a demoras excesivas en la prestación de los servicios médicos o a una paralización del proceso clínico por razones administrativas o burocráticas.

Respecto al tratamiento integral que puede llegar a requerir el agenciado indicó que la entidad demandada debe suministrarlo con ocasión de la patología dictaminada y con sujeción a los principios de integralidad y continuidad del servicio.

Sobre los gastos de transporte, alojamiento y manutención, indicó

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-384 de 28 de junio de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-234 de 18 de abril de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



que era procedente acceder a la solicitud, porque no se encontraba acreditado que el agenciado o su núcleo familiar contaran con los recursos económicos suficientes para asumir esos costos, sin que se afecte el mínimo vital; de manera que, ante la falta de certeza sobre ese particular, tenía que aplicar el principio "*pro persona*" y por tanto, se adoptaba una decisión más favorable para la garantía efectiva de los derechos fundamentales a la vida digna y salud del agenciado.

Concluyó que, no era procedente obtener el reembolso de los valores pagados por la práctica del examen TAC de cráneo simple, porque no estaba demostrado que las actuaciones administrativas y/o ordinarias existentes no fueran idóneas para ese efecto; además el agenciado no había agotado el mecanismo administrativo ante la entidad demandada.

## 7. Impugnación

Mediante escrito presentado oportunamente, la Jefe de la Seccional de Sanidad Santander (E) y de la Clínica Regional de Oriente, impugnó el fallo de primera instancia y solicitó revocar la decisión del *a quo*<sup>12</sup>.

Como fundamento de la solicitud, reiteró que al agenciado se le ha brindado toda la atención correspondiente a sus enfermedades y padecimientos, tanto en la red interna como externa; que la Seccional Sanidad Santander es una entidad pública que debe seguir el procedimiento contractual establecido en la ley; que la cita especializada por neurología es un servicio médico que se encuentra dentro del plan de medicamentos y procedimientos contemplados para el Subsistema de Salud de la Policía Nacional que debe ser realizado por la red externa que es contratada para tal fin.

Agregó que no es admisible tutelar el transporte, alojamiento y manutención porque no se encuentra acreditada la necesidad de los servicios; que no debe accederse al tratamiento integral porque no existe impresión diagnóstica y el paciente se encuentra

---

<sup>12</sup> Folios 45 a 46.



en la realización de los “*paraclínicos para determinar el tratamiento a seguir*”; y, que se autorice el recobro al FOSYGA.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y la Clínica Regional del Oriente, contra la sentencia del 15 de noviembre de 2017 emitida por el Tribunal Administrativo de Santander, en primera instancia, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, que concedió los derechos fundamentales a la salud y a la vida en condiciones dignas en favor del señor Otoniel Montero Cardona.

Asimismo, la Sala debe establecer si la Dirección de Sanidad demandada vulneró los derechos fundamentales invocados por la parte actora al negarse a: i) programar la cita de control con la especialidad de neurocirugía que requiere el señor Otoniel Montero Cardona, y ii) autorizar el tratamiento integral de salud y el pago del servicio de transporte, alojamiento y manutención del paciente y un eventual acompañante, bajo el argumento de no tener presupuesto.

Para el efecto, se deberá analizar: i) el derecho a la salud, ii) el principio de integralidad de los servicios de salud, iii) el cubrimiento de los gastos de transporte, alojamiento y manutención para los pacientes, y, finalmente, v) el caso concreto.

En caso de confirmarse el fallo de primera instancia, la Sala procederá a determinar si se autoriza a la Dirección de Sanidad



de la Policía Nacional realizar el recobro al Fosyga para poder cumplir el mismo.

### **3. Sobre el derecho a la salud**

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política como una garantía a favor de todos los ciudadanos colombianos y a cargo del Estado.

Ahora bien, este derecho ha tenido un desarrollo jurisprudencial permanente. Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, se identifican dos grandes fases de dicho proceso.

En un primer momento se estimó que la protección del derecho a la salud vía tutela era posible gracias a la conexidad con otros derechos fundamentales.

En tales eventos, su protección de manera autónoma se brindaba únicamente a los menores de edad y, en general, cuando se trataba de un sujeto de especial protección.

Luego, se le dio a la salud la categoría de derecho fundamental, cuya protección es autónoma, lo que sucedió a partir de la sentencia T-859 de 2003<sup>13</sup>, en la que indicó que existe el derecho a recibir la atención de salud definida, ya sea en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud o el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado.

Tal postura trajo como consecuencia que la negación de un servicio, medicamento o procedimiento establecido en alguno de dichos planes, implica la vulneración del derecho a la salud del paciente.

No obstante, la Corte Constitucional ha advertido que el amparo de este derecho no es consecuencia directa de alegar su condición de fundamental, pues ello solo es posible luego de verificarse que se cumplan en condiciones de oportunidad,

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-859 de 25 de septiembre de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



eficiencia y calidad, las previsiones normativas que estipulan los criterios de acceso al sistema en salud y de las prestaciones obligatorias.

#### **4. Sobre el principio de integralidad de los servicios de salud**

La Sala reitera que el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible hace parte de la materialización del principio de integralidad sobre el cual se sustenta también el derecho fundamental a la salud<sup>14</sup>.

En tal sentido, la jurisprudencia de forma reiterada ha considerado que los usuarios del sistema tienen derecho a acceder a los servicios de salud que requieren, estén incluidos o no en los planes de beneficios, siempre que se trate de un servicio «... (i) indispensable para garantizar la salud, la integridad y demás garantías fundamentales del usuario, (ii) haya sido ordenado por el médico tratante, (iii) que no tenga en el POS un sustituto que cumpla la misma labor en la protección de la salud, y (iv) que la persona no pueda acceder a él de forma particular por no tener recursos económicos»<sup>15</sup>.

#### **5. Sobre el cubrimiento de los gastos de transporte, alojamiento y manutención para los pacientes y sus acompañantes**

La Corte Constitucional, en sentencia T-148 de 2016<sup>16</sup>, sostuvo que el transporte, el alojamiento y la manutención constituyen elementos esenciales de la prestación integral, oportuna y eficaz del servicio de salud, y su reconocimiento se sujeta a la acreditación siquiera sumaria de que el paciente o sus familiares carecen de recursos económicos necesarias para sufragarlos.

En la referida providencia se consignó lo siguiente:

*“(...) De esta forma, se ha considerado que la obligación de asumir el transporte de una persona se trasladará a la*

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-121 de 26 d marzo de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-100 de 1° de marzo de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-148 de 31 de marzo de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



*EPS solamente en los casos donde se demuestre “que (i) ni el paciente ni sus familiares cercanos tienen los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado y (ii) de no efectuarse la remisión se pone en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario”<sup>17</sup>*

*(...) Ahora bien, en cuanto a la capacidad económica del afiliado esta Corte ha señalado que cuando este afirma que no cuenta con los recursos necesarios para asumir los servicios solicitados, lo cual puede ser comprobado por cualquier medio, incluyendo los testimonios, se invierte la carga de la prueba. Por consiguiente, es la EPS la que debe entrar a desvirtuar tal situación, en la medida en que cuenta con las herramientas para determinar si es verdadera o no<sup>18</sup> (...).”*

## **6. Caso concreto**

La agente oficiosa del señor Otoniel Montero Cardona sostuvo que los derechos fundamentales de su esposo se transgredieron, debido a la falta de práctica del examen TAC de cráneo simple y de la consulta de control con la especialidad de neurocirugía, los cuales fueron prescritos con carácter prioritario por el Neurocirujano Gabriel Vargas Grau, mediante fórmulas médicas expedidas el 16 de agosto de 2017 para tratar la malformación vascular tipo angioma cavernoso que padece.

La parte demandante pidió también que se le brindara a su esposo el respectivo tratamiento integral y, además, se autorizará el cubrimiento de gastos de transporte, alojamiento y manutención que llegaran a requerir, así como el reembolso del dinero invertido en la práctica del TAC de cráneo simple en la entidad IDIME.

Agregó que la tardanza en el seguimiento médico le ha causado a su esposo “*perjuicios irremediables en su cuerpo deteriorándole su salud.*”

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-154 de 14 de marzo de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Ver Sentencia T-048 de 7 de febrero de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



El Tribunal Administrativo de Santander, amparó los derechos fundamentales a la salud y a la vida en condiciones dignas a favor del señor Otoniel Montero Cardona, porque no encontró válido el argumento con el cual las autoridades censuradas no habían programado el examen y el control especializado ordenados por el médico tratante y, en consecuencia, ordenó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional - Seccional Sanidad Santander, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, programara la consulta de control especializado que requiere el agenciado.

Adicionalmente, ordenó a la accionada brindar la atención integral necesaria para atender la patología del paciente y autorizar los gastos de traslado, alojamiento y manutención en el evento que este deba trasladarse a una ciudad distinta a la de su residencia para recibir tratamiento.

Por su parte, la Seccional de Sanidad Santander en su contestación y en el escrito de impugnación solicitó declarar improcedente la pretensión relacionada con la práctica del TAC de cráneo simple debido a que el examen ya fue practicado; y, negar las demás pretensiones invocadas, pues el suministro de transporte, alojamiento y manutención no fue prescrito por el médico tratante ni se encuentra acreditado que el agenciado carezca de recursos económicos para sufragarlos directamente; el tratamiento integral no es idóneo porque no existe un diagnóstico definitivo.

Respecto de la pretensión de reembolso del dinero que la parte demandante invirtió en la práctica del TAC de cráneo simple, la Seccional de Sanidad Santander solicita negar la pretensión debido a que el agenciado no adelantó ninguna actuación administrativa tendiente a obtener la devolución.

También indicó que la especialidad que requiere el agenciado es prestada por una red externa contratada para tal fin y, que en la actualidad se encuentra adelantando trámites administrativos para realizar una adición en el presupuesto al contrato que tiene con la Clínica Chicamocha S.A.



Consideró que no se tuvo en cuenta que ha prestado los servicios de salud requeridos por el agenciado y que el control con la especialidad solicitada admite un margen de espera, situación que, a su juicio, no representa una carga excesiva para el agenciado ni vulnera los derechos fundamentales invocados.

La Ley 352 de 17 de enero 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*"<sup>19</sup>, establece que el Subsistema de Salud de la Policía Nacional cuenta con la Dirección de Sanidad, dependencia que ejerce bajo la orientación y control de la Dirección General de la Policía Nacional, la administración de los recursos del subsistema de salud de la entidad.

Asimismo, se observa que corresponde a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, para garantizar la efectiva prestación del servicio de salud, prestar los servicios a través de las unidades del subsistema o mediante la contratación con instituciones prestadoras de servicios de salud o profesionales habilitados, función que legamente se le atribuye en el artículo 16 *ibídem*,

De conformidad con los hechos planteados y la documental allegada al plenario, la Sala observa que el entidad demandada no logró desvirtuar las consideraciones expuestas por el *a quo*, comoquiera que, no está demostrado que a la fecha se haya programado el control con la especialidad de neurocirugía que requiere el señor Otoniel Montero Cardona, pues el impugnante se limitó a reiterar los planteamientos de la contestación de la tutela, situación que evidencia que no ha desaparecido la violación de los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

Lo anterior, en vista de que está probado en el expediente que el señor Otoniel Montero Cardona padece una malformación vascular tipo angioma cavernoso "*pontino derecho de 6.2. MM*" y, que de acuerdo con lo dispuesto por el médico tratante, el Neurocirujano Gabriel Vargas Grau, requiere de un TAC de

---

<sup>19</sup> Artículos 1°, 15 y 16.





cráneo simple y control con resultados, con el fin de determinar si el tratamiento a seguir es:

*“(...) radiocirugía estereotaxica y evidentemente este es una de las opciones terapéuticas en este momento sin embargo evaluaremos para definir si podríamos hacer este caso con neuronavegación y neuromonitoria que es el manejo que proporciona una curación inmediata de la lesión, por supuesto que hay que pesar riesgo beneficio quirúrgico, pero no se descarta que el tratamiento pueda ser cirugía”<sup>20</sup>.*

A juicio de la Sala, la decisión del *a quo* se ajustó a la realidad del caso y tuvo un sustento jurídico razonable, pues la orden de prestación del servicio a la salud se impartió concretamente para que se programe el control mencionado, junto con la atención integral necesaria para el manejo de la enfermedad que padece el paciente.

Por otra parte, la Sala infiere de la contestación de la tutela que el agenciado ostenta la calidad de beneficiario del Subsistema de Salud de la Policía Nacional<sup>21</sup> por parte de su hijo Otoniel Montero Carreño, quien se desempeña como patrullero de la institución, motivo por el cual tiene derecho a que se le suministren de manera oportuna y continua los servicios incluidos en el plan de sanidad militar y policial<sup>22</sup>, dentro de los que se encuentra la atención integral en la enfermedad general y la asistencia médica dentro del país.

En este orden de ideas, no es de recibo el argumento dado por la impugnante, relativo a que no ha autorizado el control médico requerido por el paciente por encontrarse en trámites administrativos relacionados con el aumento del presupuesto de un contrato con una institución prestadora del servicio, pues como lo advirtió el *a quo*, las entidades prestadoras del servicio de salud no pueden negar o retardar el mismo con base en aspectos administrativos o presupuestales, toda vez que esta carga no

<sup>20</sup> Con la solicitud se aportó fotocopia de la historia clínica del señor Otoniel Montero Cardona, junto de las órdenes médicas del examen de TAC de cráneo simple y control con especialidad prioritarios (fls. 5 a 9, y 13 a 14).

<sup>21</sup> Folios 31 vuelto.

<sup>22</sup> Artículo 27 del Decreto 1795 de 2000.



debe ser asumida por el paciente, y resulta constitucionalmente inadmisibles que el derecho a la salud dependa de una decisión de tal naturaleza.<sup>23</sup>

La Sala insiste que 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 sino al acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieren para alcanzar un mejor nivel de salud.

Ahora bien, en relación con los gastos de transporte, manutención y alojamiento solicitados por la parte actora, la Sala advierte que en la demanda la tutelante manifestó que no cuenta con los recursos para asumirlos, hecho que si bien fue controvertido por la demandada, esta no probó lo contrario pese a tener la carga de demostrarlo<sup>24</sup>.

Lo anterior, permite concluir que ante la manifestación de carencia de recursos y teniendo en cuenta la situación en la que se encuentra la tutelante y su agenciado, quien es una persona mayor que padece de una enfermedad que requiere ser tratada por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, de la cual es beneficiario, debe confirmarse el reconocimiento de los gastos de transporte, alojamiento y manutención para los pacientes y sus acompañantes, en caso de que ello sea necesario por asignación de citas, tratamientos y demás, en ciudades o municipios distintos al lugar de residencia del paciente.

Finalmente, se reitera el criterio adoptado por esta Sección en relación con la solicitud de la orden de recobro por la prestación del servicio al Fosyga, según el cual *“al juez de tutela no le corresponde emitir una decisión en tal sentido, toda vez que el origen de la facultad de realizar ese recobro es legal y no jurisprudencial”*, tal y como se expresó en el fallo de 26 de mayo de 2016.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-121 de 2015. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-683 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de tutela del 26 de mayo de 2016. Radicado No. 17001-23-33-000-2016-00156-01. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.



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

### FALLA

**PRIMERO:** Confírmase el fallo de 15 de noviembre de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones anotadas en precedencia.

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

**TERCERO:** 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

**ROCÍO ARAÚJO ONATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera de Estado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero de Estado

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

