

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Juzgado Diecinueve Civil Municipal

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Ref. Acción de tutela No. 2022-01112.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde frente a la acción de tutela incoada por MARÍA EUGENIA ABRIL COY contra EPS SURA.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La accionante solicitó la protección constitucional de sus derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana que considera vulnerados por la convocada. En consecuencia, requirió que se ordenara a la entidad accionada remitirla a un hospital Universitario de IV nivel en el cual se le practicara la cirugía de rodilla de cambio de cartilago, con manejo conjunto de hematología.

2. Fundamentos fácticos

1. La actora adujo, en síntesis, que es paciente diagnosticada con defecto cualitativo plaquetero que le impide el proceso normal de coagulación de su sangre, por lo cual requiere control médico especializado y suministro adecuado de medicamentos; así mismo, se le diagnosticó condromalacia Grado IV y lesión meniscal que le afecta la rodilla izquierda, lo que le impide una normal movilidad.

2. En razón a lo anterior, indicó que su médico tratante ordenó una cirugía de reconstrucción de cartilago haciendo énfasis en que debe recibir plaquetas y ácido tranexámico en manejo por hematología previo en un hospital universitario que cuente con especialidades en hematología y ortopedia de rodilla conjunta.

3. Señaló que la entidad promotora de salud accionada insiste en remitirla a la Clínica Palermo pese a que la recomendación médica es que sea tratada en otra IPS como el Hospital San Ignacio, San Rafael, San José, etc., circunstancia que pone en riesgo su salud y su vida.

3. Trámite procesal

La acción de tutela se admitió mediante proveído de 28 de mayo de la presente anualidad y se dispuso la vinculación de la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, CLÍNICA PALERMO, CLÍNICA MEDICARTE S.A.S, HOSPITAL SAN IGNACIO, HOSPITAL SAN RAFAEL y HOSPITAL SAN JOSÉ.

1. En respuesta al requerimiento efectuado, el **HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN IGNACIO** manifestó que es una institución prestadora de Servicios de

Salud, por lo que una vez la empresa promotora de Salud en la cual se encuentra vinculado el paciente ordene y autorice el procedimiento, consulta o examen es su deber prestar la atención en razón a la existencia previa de un contrato de prestación de servicios médicos con la respectiva EPS, a menos que se trate de una urgencia, de ahí que, no pueda extralimitarse en sus funciones autorizando el servicio que requiera la accionante.

Aunado a lo anterior indicó que, se encuentra en extrema sobreocupación con más de 250 pacientes entre hospitalizados y en observación en el servicio de urgencias, circunstancia que afecta la agenda y la programación por consulta externa dada la falta de disponibilidad de profesionales en la especialidad que requiere el accionante.

2. Por su parte, **EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** afirmó que no contempla dentro de sus funciones y competencias la prestación de servicios médicos ni la inspección, vigilancia y control del sistema de salud, sólo es el ente rector de las políticas del sistema general de protección social en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales motivo por el que desconoce los hechos que motivaron la interposición del presente amparo y por ende las consecuencias sufridas, de ahí que la acción de tutela resulte improcedente frente a esa cartera ministerial.

Sumado a ello, realizó una descripción de la estructura del sistema general de seguridad social en salud y las funciones de cada una de las instituciones que participan resaltando que la EPS es la entidad responsable de la atención de cada uno de sus afiliados y deberá atender sus patologías de conformidad con las determinaciones del profesional médico y con el uso de los mecanismos de atención dispuestos en la norma, cumpliendo con los elementos y principios del derecho fundamental a la salud consignados en la Ley 1751 de 2015.

En cuanto a los servicios de CONSULTA POR ESPECIALISTA EN HEMATOLOGÍA y CIRUGIA DE RODILLA DE CAMBIO DE CAR-TILAGO señaló que se encuentran incluidos en la Resolución 2292 de 2021 “Por la cual se actualiza y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de pago por Capitación (UPC)”

3. LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES- hizo referencia a los derechos a la salud, seguridad social, vida digna y dignidad humana dentro del ordenamiento jurídico y su relevancia constitucional, así como la responsabilidad de las entidades promotoras de salud frente a su efectividad.

De otro lado, adujo que es función de la EPS y no de esa entidad la prestación de los servicios de salud, ni tampoco tiene funciones de inspección, vigilancia y control para sancionar a la Eps, por lo que, la vulneración a los derechos fundamentales invocados no le es atribuible alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Enfatizó que es obligación de la EPS garantizar la prestación integral y oportuna del servicio de salud a los afiliados con la conformación de la red de prestadores, de ahí que en ningún caso pueden dejar de garantizar la atención, de tal manera que no pongan en riesgo la vida o salud, principalmente cuando el sistema de seguridad social en salud contempla diferentes mecanismos de financiación de los servicios garantizados plenamente a las EPS.

Por último agregó que, responsabilidad del Estado a través de las entidades promotoras de salud garantizar el servicio público definiendo las políticas y reglamentación de la prestación para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones 205 y 206 del 17 de febrero de 2020 estableció un presupuesto máximo de financiación, de manera que cualquier pretensión relacionada con el reembolso de los gastos que realice la E.P.S sería antijurídica por cuanto los recursos se giran antes de las prestación de los servicios, por tal razón solicitó la desvinculación al presente trámite constitucional.

4. De otro lado, la **SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ -HOSPITAL DE SAN JOSÉ** informó que no tiene registro de haber realizado o suministrado servicios de salud de la señora MARÍA EUGENIA ABRIL COY y en todo caso de acuerdo con la normatividad vigente y aplicable, son las empresas aseguradoras en servicios de salud (EPS), las responsables de brindar de forma oportuna con calidad y seguridad, a través de su red de prestadores de servicios, la atención médica a nivel nacional, sin que esa institución integre la red de prestadores de servicios de la SURA EPS, por tanto, no existe fundamento contractual o legal alguno para su vinculación a la presente acción.

5. Entre tanto **MEDICARTE S.A.S** adujo que es una IPS creada con el fin de dar solución a las necesidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en relación con la gestión farmacoterapéutica de pacientes con enfermedades crónicas de alto costo, buscando los mejores resultados no solo para el paciente, sino también para su familia, lo cual involucra una permanente dedicación en brindar condiciones óptimas de calidad al momento de acceder a los servicios, siendo un tercero ajeno a los hechos relatados en la acción de tutela, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva.

6. **LA EPS SURA** manifestó que por seguridad del paciente y debido a sus antecedentes fue direccionada a la clínica San Rafael para manejo por módulo de rodilla y hematología razón por la que se configura un hecho superado, por cuanto, esa entidad ha garantizado todas las prestaciones en salud requeridas por la usuaria y ha ajustado su actuar a las normas legales vigentes sin vulnerar derecho fundamental alguno.

7. De otra parte, el **HOSPITAL UNIVERSITARIO CLÍNICA SAN RAFAEL** afirmó que la accionante registra última atención en esa institución el día 2 de septiembre de 2019, por el servicio de cirugía programada para la realización de osteotomía de tibia izquierda, paciente 52 años de edad con antecedentes de Von Willebrand, valorada por hematología quienes indican que no cuentan con los estudios pertinentes por lo que se cancela cirugía y se da egreso con órdenes de estudios (paraclínicos y actividad de factor Von Willebrand) por consulta externa, valoración por hematología y cita control por ortopedia luego de valoración por hematología, de ahí que haya cumplido a cabalidad con las obligaciones y cargas propias de las actividades que desarrolla como IPS, pues la paciente ha recibido atención inmediata y de calidad, misma que derivó en la elaboración de un plan de tratamiento adecuado para sus necesidades particulares, siendo evidente que las circunstancias relatadas en el escrito tutelar escapan de la órbita de sus competencias.

8. Finalmente, **LA SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD** afirmó que María Eugenia Abril Coy se encuentra con afiliación activa a través del régimen contributivo en calidad de Beneficiaria en EPS SURAMERICANA S.A, es paciente de 25 años con diagnóstico de DEFECTO CUALITATIVO PLAQUETARIO, CONDROMALACIA GRADO IV, LESIÓN MENISCAL a quien el médico tratante ordenó REMISIÓN A HOSPITAL DE IV NIVEL DE COMPLEJIDAD, VALORACIÓN

POR HEMATOLOGÍA, ÁCIDO TRANEXAMICO (todo incluido en PBS) por lo que considera que la EPS accionada debe realizar el traslado, procedimientos, consultas ordenadas, sin dilación alguna.

Sumado a ello, hizo énfasis en que el deber de la EPS no solo es autorizar el servicio sino garantizarlo con observancia a los parámetros de oportunidad, continuidad y calidad, se encuentra en la obligación de asegurar a la usuaria el tratamiento médico, de manera inmediata y sin dilación alguna, dando cumplimiento a las órdenes que emitan los profesionales de la salud, suministrar las ayudas diagnósticas, medicamentos, hospitalizaciones, procedimientos, insumos y/o tecnologías en salud que le sean prescritos y responder por las pretensiones de la acción de tutela, sin que tenga a su cargo la prestación de servicios de salud por prohibición expresa del artículo 31 de la Ley 1122 de 2007, por lo cual no cuenta con profesionales de la salud para la atención al público ni se encarga del almacenamiento y dispensación de medicamentos e insumos, no realiza procedimientos, ni atención asistencial.

III. PROBLEMA JURÍDICO

En presente asunto el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si se vulneraron o no los derechos fundamentales de la accionante.

II. CONSIDERACIONES

1. Expuesto lo anterior se advierte que esta sede es competente para decidir la presente acción de tutela, conforme a lo previsto en el artículo el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, en virtud del cual se expidió el “*decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho*”.

2. La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando los mismos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o de un particular, que preste “*un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado subordinación o indefensión*”, y no se cuente con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

3. Sobre la garantía al derecho a la salud, es preciso señalar que en la Ley 1751 de 2015 se dispuso que es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable que comprende el acceso a los servicios de manera oportuna, eficaz y con calidad, con el fin de alcanzar su preservación, mejoramiento y promoción (art. 2, ib.), tal como ha sido señalado reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, según la cual “*el Estado está en la obligación de adoptar aquellas medidas necesarias para brindar a las personas este servicio de manera efectiva e integral, derecho que de encontrarse de alguna manera amenazado, puede ser protegido por vía de acción de tutela, [en especial] cuando se trata de sujetos que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de los niños, las personas de la tercera edad [y] quienes sufren de enfermedades catastróficas, entre otras, como por ejemplo, todo tipo de cáncer*” (C. Const. Sent. T-062/17).

Aunado a lo anterior, téngase en cuenta que la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que “*la prestación efectiva de los servicios de salud incluye el que se presten de forma oportuna, a partir del momento en que un médico tratante determina que se requiere un medicamento o procedimiento. Las dilaciones injustificadas, es decir, aquellos trámites que se imponen al usuario que no hacen parte del proceso regular que se debe surtir para acceder al servicio, y que, además, en muchos casos, se originan cuando la entidad responsable traslada el cumplimiento de un deber legal al paciente, lleva a que la*

salud del interesado se deteriore, lo que se traduce en una violación autónoma del derecho a la salud” (C. Const. Sent. T-384/13).

Además, la garantía del derecho fundamental a la salud se concreta en la prestación de servicios y tecnologías estructurados sobre una concepción integral, que incluya la promoción, prevención, paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas. Es así, como en los artículos 1° y 2° de la Ley 1751 de 2015 se dispuso que la salud es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable que comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, con el fin de alcanzar su preservación, mejoramiento y promoción, lo que implica “la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos” (lit. i, art. 10 ib).

De otro lado, recuérdese que de conformidad con el artículo 177 de la Ley 100 de 1993, las entidades promotoras de salud son las llamadas a garantizar la asistencia médica de sus afiliados, de manera directa o indirecta, a través de las instituciones que contratan, dado que los convenios suscritos con las IPS tienen la finalidad de suministrar todos los servicios de salud que requieran los pacientes. Su deber no se limita a autorizarlos en aquellas, sino también a garantizar que se presten oportunamente los servicios que fueron aprobados.

En ese sentido, la prestación del servicio debe darse de inmediato, sin que el afiliado se vea afectado por los trámites administrativos que le correspondan a las entidades pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que puedan poner en peligro su salud y su vida.

4. Bajo esta perspectiva cumple precisar que el criterio del profesional de la salud resulta de vital importancia, toda vez que, en el marco de su autonomía conoce de primera mano las circunstancias específicas relacionadas con el estado de salud del paciente, así como, la conveniencia de cierto tratamiento en pro de su rehabilitación, al respecto en Sentencia T-023 de 2013 la Corporación en cita precisó:

*“Esta Corte ha señalado que **el profesional idóneo para determinar las condiciones de salud de una persona, y el tratamiento que se debe seguir, es el médico tratante; es su decisión el criterio esencial para establecer cuáles son los servicios de salud a que tienen derecho los usuarios del Sistema, el cual, a su vez, se fundamenta, en la relación que existe entre el conocimiento científico con que cuenta el profesional, y el conocimiento certero de la historia clínica del paciente.** Así las cosas, la remisión del médico tratante es la forma instituida en nuestro Sistema de Salud para garantizar que los usuarios reciben atención profesional especializada, y que los servicios de salud que solicitan, sean adecuados, y no exista riesgo para la salud, integridad o vida del usuario. La orden del médico tratante respalda el requerimiento de un servicio y cuando ésta existe, es deber de la entidad responsable suministrarlo, esté o no incluido en la Plan Obligatorio de Salud”*

Al margen de lo anterior de manera excepcional y atendiendo a la particularidad de cada caso pese a no existir orden del médico tratante que avale la prestación de un servicio de salud, le está dado al juez de tutela cuando advierta que el mismo es de carácter indispensable para garantizar la salud y la vida en condiciones dignas al usuario ordenar su protección a través de este mecanismo constitucional.

5. A propósito de la acción constitucional impetrada, resulta de carácter imperativo hacer referencia al principio de libre escogencia según el cual los usuarios del sistema de seguridad social en salud pueden elegir de manera autónoma la institución en la que se prestará el servicio de atención médica, la

Corte Constitucional ha manifestado que su protección por vía de tutela es excepcional, pues el mismo no corresponde a un derecho fundamental absoluto, ya que:

“... esta libertad puede ser limitada “en términos normativos, por la regulación aplicable; y en términos fácticos, por las condiciones materiales de recursos y entidades existentes, esto es, por ejemplo, en el marco de los contratos o convenios suscritos por las EPS”.

“(...) la ley también ha dispuesto razonablemente que la libertad que tienen los usuarios de escoger la entidad también está limitada por cuatro condiciones: i) que exista un convenio entre la E.P.S. del afiliado y la I.P.S. seleccionada (artículo 14, numeral 5°, del Decreto 1485 de 1994); ii) que los cambios de instituciones prestadoras sean solicitados dentro de las I.P.S. que tengan contrato con la E.P.S. (artículo 179 de la Ley 100 de 1993) 2; iii) que la I.P.S. respectiva preste un buen servicio de salud y garantice la prestación integral del mismo (parágrafo 1° del artículo 25 de la Ley 1122 de 2007 y, iv) que el traslado voluntario de EPS se haga a partir de un (1) año de estar afiliado a esa EPS (artículo 14, numeral 4°, del Decreto 1485 de 1994)3”

De lo anterior se desprende que dicha libertad se encuentra ligada a dos circunstancias: **i)** la existencia de un convenio previo entre la entidad promotora de salud a la que se encuentra afiliado el paciente y la IPS seleccionada; y **ii)** que la IPS respectiva garantice la prestación integral y de calidad del servicio por lo que la regla general aplicable es que los usuarios de la E.P.S. pueden escoger la I.P.S. de su preferencia, siempre y cuando esté incluida dentro de la red de servicios de la E.P.S.

Sin embargo, por vía jurisprudencial se han determinado las siguientes excepciones: (i) que se trate del suministro de atención en salud por urgencias; (ii) cuando la EPS expresamente lo autorice; o (iii) cuando la EPS esté en incapacidad técnica de cubrir las necesidades en salud de sus afiliados y que la IPS receptora garantice la prestación integral, de buena calidad y no existan afectaciones en las condiciones de salud de los usuarios.⁴

5. Conforme a las anteriores precisiones, descendiendo al caso objeto de estudio, una vez revisados los medios de convicción obrantes en el plenario, se advierte que la señora María Eugenia Abril Coy cuenta con 56 años de edad y se encuentra afiliada a la EPS SURAMERICANA S.A., a través de régimen contributivo, presenta un diagnóstico de “DEFECTO CUALITATIVO PLAQUETARIO, CONDROMALACIA DE LA ROTULA GRADO IV y, LESIÓN MENISCAL” motivo por el que su médico tratante ordenó “CONSULTA ORTOPEDIA MÓDULO RODILLA” y “CONSULTA HEMATOLOGO”, manejo especializado en institución de IV nivel de complejidad tales como Hospital San Ignacio, San Rafael, San José, sin que se encuentre demostrado al interior del asunto que en la actualidad hayan sido programadas dichas valoraciones.

En ese orden de ideas, se advierte que deberá prosperar la acción constitucional invocada, ante la tardanza en la prestación del servicio por parte de la entidad de salud accionada teniendo en cuenta que, desde la fecha en que se realizó la prescripción médica han transcurrido más de siete meses y aún en la actualidad

¹ *Ibidem.*

² En la sentencia T-238 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Sala Segunda de Revisión dijo que las EPS tienen la libertad de elegir las IPS con las que celebrarán convenios (...) siempre que garanticen a sus usuarios un servicio integral y de buena calidad. Por tanto, los afiliados de este régimen deben acogerse a la IPS a la que son remitidos por sus respectivas EPS, aunque sus preferencias se inclinen por otras instituciones.

³ Sentencia C-1158 de 2008.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-072 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos.

no se tiene certeza de que los procedimientos ordenados se llevarán a cabo a corto plazo.

En efecto, EPS SURA se ha sustraído arbitrariamente del cumplimiento de sus funciones, toda vez que, a la fecha de esta providencia no ha agendado y realizado las consultas ordenadas por el galeno tratante para el manejo de las patologías que padece la accionante y si bien en el informe presentado por el ente convocado, el cual se entiende rendido bajo la gravedad de juramento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591, manifestó haber emitido la autorizaciones correspondientes para la valoración en las especialidades de hematología y ortopedia en el HOSPITAL UNIVERSITARIO CLINICA SAN RAFAEL conforme a las indicaciones del profesional de la salud, lo cierto es que, ello no basta para que pueda entenderse como una prestación del servicio de manera integral, como se adujo en líneas anteriores, pues éste además debe ser efectivo, y al interior del asunto no obra elemento de convicción alguno que permita acreditar que éstas se han llevado a cabo.

Es que, más allá de las funciones asignadas a las diferentes instituciones y entes que integran el Sistema de Seguridad Social en Salud que deben desarrollarse de forma independiente es obligación priorizar la atención a los usuarios, quienes resultan directamente afectados por la falta de colaboración armónica entre los agentes del sistema, de modo que, no le es dable a la entidad encartada evadir la responsabilidad solo por el hecho de autorizar el servicio dejando en estado de incertidumbre su efectiva prestación o trasladando a los pacientes cargas administrativas que no están obligados a soportar, lo que en últimas, se traduce en la imposición de barreras que impiden y limitan la asistencia médica.

6. En conclusión, en atención a la enfermedad que padece la actora que impide su movilidad y la tardanza en la prestación de los servicios médicos ordenados, la acción de tutela se torna procedente y, en consecuencia, se ordenará a EPS SURA que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este proveído programe y practique los servicios de “CONSULTA ORTOPEDIA MÓDULO RODILLA” y “CONSULTA HEMATOLOGO” conforme a las especificaciones emitidas por médico tratante.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **el Juzgado Diecinueve (19) Civil Municipal de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VI. RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales invocados por MARÍA EUGENIA ABRIL COY, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **E.P.S SURAMERICANA S.A** que, por conducto de su representante legal y/o quien haga sus veces, en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas -si aún no lo ha hecho-, contado a partir de la notificación de esta providencia programe y practique los servicios de “CONSULTA ORTOPEDIA MÓDULO RODILLA” y “CONSULTA HEMATOLOGO” a favor de la señora MARÍA EUGENIA ABRIL COY conforme a las precisiones emitidas por médico tratante.

TERCERO: NOTIFICAR a los extremos procesales la presente determinación por el medio más expedito.

CUARTO: REMITIR las actuaciones a la Corte Constitucional para la eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

Notifíquese y cúmplase,

**IRIS MILDRED GUTIÉRREZ
JUEZ**

Firmado Por:
Iris Mildred Gutierrez
Juez Municipal
Juzgado Municipal
Civil 019
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **6dc01cc8f28f58788d504c79eb244c4857ff9e6b7dff1f48d4c6c83ea26451fb**

Documento generado en 09/11/2022 05:09:21 PM

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