



República de Colombia  
JUZGADO TREINTA CIVIL MUNICIPAL

**Radicado n.º 11001-40-03-030-2020-00275-00.**

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veinte (2020).

Decídese la acción de tutela instaurada por **Vladimir Camilo Villegas Santiesteban** identificado con la cédula de ciudadanía n.º 1.020.754.277 contra la **Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca –Comfacundi** y **EPS Sanitas S. A. S.**, tramite al que se vinculó a la **Secretaría Distrital de Salud**.

I. ANTECEDENTES

1. El gestor solicitó la protección de su garantía fundamental a la salud «*en conexión con los derechos a la vida e integridad personal*», presuntamente vulnerados por las accionadas.

2. Como fundamento de sus pretensiones adujo, en síntesis, que:

2.1.- Por cuanto Cruz Blanca EPS, a la cual se encontraba afiliado, «*entró en liquidación*», el 1 de enero de 2019 le fue aceptada la solicitud de traslado a la EPS Sanitas, que efectuó a través de la plataforma del Ministerio de Protección Social.

2.2.- Como laboraba a través de contrato de prestación de servicios, realizó los aportes a salud como independiente a dicha entidad hasta julio de 2019 que se quedó sin empleo.

2.3.- En enero de 2020, ingresó a trabajar a la empresa Imquirúrgicos S. A. S., y al efectuar los aportes a salud encontró que

se halla afiliado a la «EPS-S Comfacundi», a la cual «en ningún momento realiz[ó algún] tipo de trámite de solicitud de traslado, o de inscripción», ni expresó su consentimiento, y tampoco fue informado «de ese traslado por ningún canal».

2.4. Comfacundi tiene mayor cubrimiento a nivel del departamento de Cundinamarca y, si bien tiene sedes en Bogotá, «no cubre la zona del norte Calle 170 cerca de [su] residencia y trabajo»; sin embargo, su empleador decidió realizar sus aportes a esta EPS.

2.5. Solicitó el traslado a la EPS Sanitas, pero esta telefónicamente le indicó que «no es posible dado que la EPS COMFACUNDI no permitió el traslado».

2.6.- «Comfacundi» no le ha dado respuesta «a las PQR que le h[ic]a radicado por la página, dado que nunca responden las línea[s] telefónicas».

2.7.- Durante el último trimestre ha presentado «bajo estado de salud», por lo que ha requerido citas médicas, pero «no h[ic]a podido obtenerlas por ninguna de estas EPS».

3.- Pidió, conforme a lo relatado, se le ordene: **i)** a las EPS accionadas, y/o a quien corresponda, que «respete[n su] afiliación en Sanitas EPS y realice el cambio correspondiente a esta EPS para poder continuar realizando [sus] aportes y [tener] cobertura en salud a partir del mes de junio o julio nuevamente»; **ii)** a la EPS Sanitas, que «realice el traslado conducente a solucionar el problema de salud en cuanto a [su] afiliación y protección en salud», y que «la atención se preste en forma integral, es decir, todo lo que requiera en forma permanente y oportuna»; y **iii)** prevenir a las entidades recriminadas para que «en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones que dieron mérito a iniciar esta tutela [...]».

4. El 23 de junio de 2020 se admitió la queja constitucional y se ordenó correr traslado a las convocadas.

## II. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADA.

1.- EPS Sanitas S. A. S., indicó que el accionante estuvo afiliado «desde el 01/01/2019 hasta el 30/04/2019» a esa entidad, y fue

retirado por reporte del usuario como «*trabajador independiente*», posterior a ello, desde el 11 de octubre de 2019 procedió a cancelar el contrato porque «*la ADRES aprueba el traslado a COMFACUNDI por proceso automático por encontrarse en ese momento retirado en la EPS Sanitas*».

Señaló, además, que el 14 de enero de 2020 el gestor solicitó «*afiliación y traslado de EPS*», por lo que, a su vez, «*solicit[ó] la autorización de traslado ante COMFACUNDI EPS*», la que fue negada aduciendo que «*[el cotizante o cabeza de familia tiene menos del tiempo mínimo de permanencia en la eps actual]*», razón oírla que no le es posible aceptar la afiliación del quejoso sin l autorización de su EPS anterior.

De otro lado, alegó la improcedencia de la acción de tutela por cuanto el accionante «*cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es el proceso jurisdiccional (preferente y sumario establecido en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, para dirimir entre otros, conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como el presente caso [...])*».

Por lo anterior, solicitó se desvincule de la presente acción.

2.- La Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – Comfacundi, señaló, que el accionante se encuentra afiliado a esa EPS desde el 5 de octubre de 2019 por afiliación asignada «*oficiosamente*» por la «*Secretaría Distrital de Salud*» la cual se origina «*cuando una persona no cuenta con las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial*».

También sostuvo, que dentro del término legal el accionante «*no ejerció el derecho a la libre escogencia de EPS u oposición frente a la afiliación oficiosa de ésta, asignada por la Secretaría Distrital de Salud a COMFACUNDI EPS-S*» y solo hasta el mes de enero de 2020 realizó «*proceso de traslado por lo cual la solicitud fue negada ya que no cumple con el tiempo de permanencia en la EPS*» y, acotó, que, «*la entidad territorial que realiza la inscripción de oficio, notifica a la persona una vez la afilia ante cualquier EPS, de acuerdo con la última actualización de datos que la persona registra en el sistema*».

Con relación al tratamiento integral que solicitó el accionante, adujo, que *«no pueden ordenarse servicios, insumos y medicamentos basados en situaciones inciertas»,* y que *«en la medida que el usuario lo requiera, y cuente con la respectiva orden médica, se realizará la debida prestación del servicio de salud».*

3.- La Secretaría Distrital de Salud, adujo que el accionante *«realizaba sus aportes a la EPS Sanitas, y fue retirado por la empresa en la cual laboraba»,* razón por la cual *«por llevar más de cuatro meses de retiro de régimen contributivo y con el objeto de garantizarlos derechos y servicios de salud, se afilió de oficio a una EPS, del régimen subsidiado, dando cumplimiento a lo ordenado por la Constitución».*

Señaló, además, que el usuario tenía dos meses para *«solicitar su traslado»,* situación que no notificó a la EPS y, cuando Enel mes de febrero ingresó a trabajar, continuó realizando sus aportes a COMFACUNDI Sin manifestar el cambio de EPS y, que, por tanto, debe continuar como mínimo 360 días en la actual EPS y puede solicitar su traslado solo hasta el 9 de octubre de 2020.

De otro lado, alegó la falta de legitimación por pasiva, dado que *«no tiene injerencia alguna en los tramites de afiliación o relacionados con gestiones de la inscripción de los usuarios con sus EPS [...]»,* e indicó, que la entidad competente para la vigilancia y control de las entidades prestadoras de salud es la Superintendencia Nacional de Salud.

### III. CONSIDERACIONES

1. En cuanto a la prerrogativa invocada por la accionante, sobre la libertad de escogencia de EPS, la Corte Constitucional se ha señalado, que:

*Aunque la libertad de escogencia tiene un origen legal, esta Corporación ha amparado el derecho de los usuarios a la libre escogencia de EPS o IPS, como una manifestación de varios derechos fundamentales, tales como: la dignidad humana, en ejercicio de su autonomía de tomar las decisiones determinantes para su vida, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud y la seguridad social (C.C. Sentencia T-745 de 2013).*

Asimismo, ha señalado, que:

*La libertad de escogencia es un principio rector y característica esencial del Sistema de Salud Colombiano, establecido en la Ley 100 de 1993 y desarrollado ampliamente por esta Corporación. El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 lo consagra<sup>1</sup> como la facultad de escoger en cualquier momento la Entidad Promotora de Salud (EPS) y las instituciones prestadoras de servicios (IPS) que pertenezcan a la red de las EPS, encargadas de prestar los servicios de salud.*

*De igual manera, en el artículo 156 de la mencionada ley, se hace referencia a las características básicas del Sistema y el literal g) señala: “g) Los afiliados al sistema elegirán libremente la Entidad Promotora de Salud, dentro de las condiciones de la presente Ley. Así mismo, escogerán las instituciones prestadoras de servicios y/o los profesionales adscritos o con vinculación laboral a la Entidad Promotora de Salud, dentro de las opciones por ella ofrecidas.”*

*Finalmente, el artículo 159 que versa sobre las garantías de los afiliados, en el numeral 3 consagra la libertad de escogencia de EPS, como una de éstas, así: “La libre escogencia y traslado entre Entidades Promotoras de Salud, sea la modalidad de afiliación individual o colectiva, de conformidad con los procedimientos, tiempos, límites y efectos que determine el gobierno nacional dentro de las condiciones previstas en esta Ley.”*

*A su vez, el Decreto 1485 de 1994, en el artículo 14 numeral 5, consagra: “La Entidad Promotora de Salud garantizará al afiliado la posibilidad de escoger la prestación de los servicios que integran el Plan Obligatorio de Salud entre un número plural de prestadores. Para este efecto, la entidad deberá tener a disposición de los afiliados el correspondiente listado de prestadores de servicios que en su conjunto sea adecuado a los recursos que se espera utilizar, excepto cuando existan limitaciones en la oferta de servicios debidamente acreditadas ante la Superintendencia Nacional de Salud.*

*La Entidad Promotora de Salud podrá establecer condiciones de acceso del afiliado a los prestadores de servicios, para que ciertos eventos sean atendidos de acuerdo con el grado de complejidad de las instituciones y el grado de especialización de los profesionales y se garantice el manejo eficiente de los recursos.”*

*Igualmente, el numeral 6 del artículo 14 del Decreto 1485 de 1994, establece que es obligación de la EPS informar: “cuando se suprima una*

---

<sup>1</sup> La Ley 1438 de 2011, establece en el artículo 3, numeral 3.12 “Libre escogencia. El Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y los prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento de tiempo”.

*institución prestadora, o un convenio con un profesional independiente, por mala calidad del servicio (...).”<sup>2</sup>*

*Así, el principio de libertad de escogencia, característica del Sistema de Seguridad Social en Salud, no es solo una garantía para los usuarios sino que es un derecho que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema. De tal modo que la libertad de escogencia es un derecho de doble vía, pues en primer lugar, es una facultad de los usuarios para escoger tanto las EPS a las que se afiliarán para la prestación del servicio de salud, como las IPS en las que se suministrará la atención en salud y en segundo lugar, es una potestad de las EPS de elegir las IPS con las que celebrarán convenios y el tipo de servicios que serán objeto de cada uno<sup>T-230/03 y T-770/11</sup>, (Sent. T-745 de 2013).*

2.- En relación con el debido proceso administrativo, la Corte ha señalado, que:

*La jurisprudencia<sup>C-214/94 y T-051/16</sup> de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>C-214/94</sup> (sin negrillas en el texto original).*

*Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”<sup>b</sup>. (Sin negrillas en el texto original).*

---

<sup>2</sup> En el mismo sentido la Sentencia T-760 de 2008 ordenó al Ministerio de Protección Social que asegurara que en el momento de afiliación de los usuarios a una EPS, ésta suministre una Carta de Derecho de los Usuarios, en la cual, entre otras cosas, indicaría la información “básica acerca del desempeño y calidad de las diferentes EPS a las que se puede afiliarse en el respectivo régimen, así como también acerca de las IPS indicando cuáles trabajan con cuales. El documento deberá contemplar la información necesaria para poder ejercer adecuadamente su libertad de escogencia y acceder oportuna y efectivamente a los servicios de salud.”

*En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones (Sent. T-010 de 2017).*

3. Analizado el *sub lite* emerge claro que el promotor del resguardo instó la presente salvaguardia con el propósito de que se proteja sus prerrogativas invocadas que considera vulneradas por cuanto las entidades accionadas no respetaron su afiliación a la EPS Sanitas, y Comfacundi no le ha autorizado su traslado a la EPS de su escogencia; y como consecuencia de ello, se les ordene a las EPS enjuiciadas que realicen su traslado a la EPS Sanitas y que se le preste atención médica integral.

4. Del examen de las pruebas arrimadas, observa el despacho, en lo concerniente con la queja constitucional, las siguientes:

4.1. Consulta en la página de ADRES donde se acreditó que el accionante se encuentra afiliado a la EPS Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – Comfacundi desde el 5 de octubre de 2019 (Anexo: «BDUA.jpg.»).

4.2. Comunicación emitida por la EPS Salud Total, datada 8 de junio de 2020, donde le indica al accionante que el traslado de EPS «no ha sido efectiva ante la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)» (Anexo: «69601772\_C-1020754277.pdf.»).

4.3. Certificación de afiliación emitida por la EPS Sanitas donde indica que el estado de afiliación del tutelista es «[e]xcluido» (Anexo: «Certificado\_afiliacion\_tipo\_1\_1592955981688.pdf.»).

4.4. Resumen de aportes a la seguridad social del último año del tutelista de fecha 6 de febrero de 2020 (Anexo: «D\_AREA DE TRABAJO\_MAIL\_CC1020754277\_2020602T143845.MicrosoftExcel.»).

4.5. Consulta en la página Ruaf, datada el 19 de junio de 2020 (Anexo: «ruaf.jpg.»).

5. Descendiendo al *sub lite*, y auscultados los medios de persuasión allegados, concluye el despacho que la salvaguarda tutelar deprecada deviene próspera, en punto del derecho fundamental al debido proceso administrativo, pues, no se desvirtuó la manifestación del actor de que no le fue notificado el traslado que oficiosamente hizo la Secretaría Distrital de Salud a la EPS-S Comfacundi el 5 de octubre de 2019, lo que conllevó a que dentro del término legal no pudiera ejercer su derecho a la libertad de escogencia de EPS.

En efecto, según lo señaló el gestor, estuvo afiliado al régimen contributivo en salud hasta el mes de julio de 2019, que se quedó desempleado y dejó de realizar los aportes respectivos, por lo que, en los términos del numeral 3 del artículo 2.1.3.17 del Decreto 780 de 2016<sup>3</sup> se presentó la terminación de la inscripción a la EPS.

Entonces, debido a que cumplía los requisitos para afiliarse al régimen subsidiado, lo cual no hizo, la Secretaría Distrital de Salud procedió, de oficio, a afiliarlo a la EPS-S Comfacundi, por así disponerlo el parágrafo 3<sup>4</sup> del artículo 2.1.5.1 del señalado Decreto 780.

Sin embargo, tal norma le imponía la obligación al ente distrital de comunicarle la inscripción al usuario para que este pudiera ejercer el derecho a la libre escogencia de EPS dentro de los dos meses siguientes; sin embargo, la Secretaría Distrital de Salud no acreditó haber cumplido tal carga.

---

<sup>3</sup> Cuando el trabajador independiente no reúne las condiciones para ser cotizante, no reporte la novedad como afiliado adicional o como beneficiario dentro de la misma EPS y no opere o se hubiere agotado el período de protección laboral o el mecanismo de protección al cesante, ni la movilidad entre regímenes conforme a las normas previstas en la presente Parte.

<sup>4</sup> Parágrafo 3. En el evento de que la persona cumpla los requisitos para pertenecer al Régimen Subsidiado y rehúse afiliarse, la entidad territorial procederá a inscribirla de oficio en una EPS de las que operan en el municipio dentro de los cinco (5) primeros días del mes y le comunicará dicha inscripción. Sin embargo, la persona podrá en ejercicio del derecho a la libre escogencia trasladarse a la EPS de su elección dentro de los dos (2) meses siguientes, sin sujeción al período mínimo de permanencia

Debe resaltarse, que en el auto que se dispuso la vinculación de la entidad distrital, de forma puntual el despacho le solicitó que acreditara «*si le notificó al quejoso la asignación oficiosa de EPS- que le efectuó en el mes de octubre de 2019*», sin embargo, dicha entidad desatendió el requerimiento formulado en tal sentido, al punto que ni siquiera hizo mención a la forma como le notificó al quejoso la afiliación a la EPS-S Comfacundi.

Entonces, como el tutelista afirmó en su libelo introductorio, que no fue notificado de tal hecho por ningún medio, y, habiendo mediado un puntual requerimiento de esta autoridad judicial, que no fue atendido por la Secretaría distrital vinculada, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 «*se tendrán por ciertos los hechos*».

Luego entonces, al no habersele enterado al gestor el hecho de que oficiosamente fue afiliado a la EPS-S Comfacundi, no puede tenerse un punto de partida para contabilizar el término de dos meses que le otorga la ley para ejercer su derecho a la libre escogencia de EPS, por lo que en el presente caso no puede darse por sentado, como lo hizo la accionada Comfacundi, que dicho lapso transcurrió en silencio.

5.- En consecuencia, resulta palmaria la vulneración a los derechos fundamentales del actor al debido proceso administrativo y libertad de escogencia de EPS, por lo que se ordenará a la Secretaría de Salud Distrital, que proceda a notificarle en legal forma la inscripción oficiosa que le hizo el 5 de octubre de 2019 a la EPS-S Comfacundi, para que si lo considera pertinente ejerza su derecho de escogencia de EPS, dentro del término legal (2 meses siguientes al acto de enteramiento); y, a la EPS-S Comfacundi que atienda y tramite la solicitud de traslado que le eleve el tutelista en los términos del párrafo 3 del artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juez Treinta Civil Municipal de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **RESUELVE**

**Primero:** Conceder a **Vladimir Camilo Villegas Santiesteban** el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la libre escogencia de EPS, por las razones esbozadas en la parte motiva de la providencia.

**Segundo:** Ordenar a la Secretaría Distrital de Salud que, por conducto de su Secretario General, Alejandro Gómez López y/o quien haga sus veces, en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, comunique al tutelista la inscripción oficiosa que le hizo el 5 de octubre de 2019 a la EPS-S Comfacundi, conforme lo establece el parágrafo 3 del artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016.

**Tercero:** Ordenar a la **Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca –Comfacundi** que proceda a dar trámite a la solicitud de traslado que el gestor le formule en ejercicio del derecho que le otorga el parágrafo citado en el numeral anterior.

**Cuarto:** Notificar lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

**Quinto:** Disponer la remisión de lo actuado ante la Honorable Corte Constitucional oportunamente, en caso de no ser impugnada esta providencia.

Notifíquese y Cúmplase

  
**Artemidoro Cuálteros Miranda**  
Juez