



PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: LIGIA GARCIA ROMERO  
ACCIONADA: CONVIDA E.P.S  
RADICACIÓN: 2021 - 00096

---

Guataquí - Cund., dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022).

### I . ASUNTO POR TRATAR:

Decide el Despacho en primera instancia, la acción de tutela promovida por la señora LIGIA GARCIA ROMERO contra CONVIDA E.P.S.

### II . LA ACCION INSTAURADA:

Pretende la accionante se protejan sus derechos fundamentales a la salud y de petición y se ordene a CONVIDA E.P.S a autorizar y agendar cita de ANESTESIOLOGIA para luego realizar la cirugía de los ojos que requiere. Además que se ordene la entrega de los dispositivos conocidos como auriculares atendiendo su falta de audición.

Precisó que en razón a la no autorización, entrega y agendamiento de las citas médicas que necesita, elevó derecho de petición vía correo electrónico a la Superintendencia Nacional de Salud el pasado 27 de septiembre de 2021 para solicitar la reasignación de la cita con el especialista en anestesiología, la cual había sido agendada pero que luego fue cancelada por falta de convenio entre Convida y la Clínica Junical de Girardot. Que el 21 de octubre de 2021 radicó en la página web de Soluciones 2021 apoyada por la Defensoría del Pueblo, el agendamiento de la cita con anestesiología para posteriormente la realización de la cirugía de los ojos y las citas de medicina interna y nefrología que también se encuentran pendientes. Indicó que el 24 de noviembre de 2021 remitió vía correo electrónico al área de alto costo de la E.P.S CONVIDA solicitud de entrega de dispositivos auriculares y autorización de las demás citas ya referidas, sin que hasta la fecha ninguna entidad le haya dado una respuesta a sus reclamos.

Agregó que la cita de anestesiología había sido asignada para el 17 de septiembre

de 2021 sin embargo por falta de convenio entre dicha E.P.S y la Clínica JUNICAL de Girardot fue cancelada y nunca fue reagendada una vez se solucionó el problema administrativo. Durante la vigencia de la orden médica de anestesiología todas las respuestas fueron negativas hasta que la autorización venció. La referida cita de anestesiología es primordial para la realización de la cirugía de los ojos que tanto necesita ya que padece de ceguera, refirió que es una persona de la tercera edad y que dicha cirugía dignificaría su condición de vida, así mismo que para mediados de agosto de 2021 se autorizó por parte de CONVIDA E.P.S los auriculares sin que a la fecha estos hayan sido entregados manifestando una mala autorización en un trámite interno.

### III. PRONUNCIAMIENTO DE LA ACCIONADA:

Dentro del término legal se pronunció la accionada CONVIDA E.P.S, manifestando que emitió las autorizaciones de servicios N° 1102300070246 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA, N° 1102300070247 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN NEFOLOGIA y N° 102300070248 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN ANESTESIOLOGIA, todas con destino al prestador JUNICAL MEDICAL S.A.S (fls.33/35), precisando que no tiene injerencia en la agenda interna y programación de procedimientos de servicios de JUNICAL MEDICAL S.A.S, que la E.P.S CONVIDA ha venido cumpliendo de acuerdo con las competencias definidas legalmente, que en el momento tienen contrato vigente con la I.P.S referida y que ésta se encuentra atendiendo pacientes de la E.P.S CONVIDA.

Aclaró que la E.P.S CONVIDA no ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante ya que ha cumplido con sus obligaciones que de manera directa le competen, que ya se autorizó el servicio solicitado y la asignación de la fecha y hora para atender la consulta esta en cabeza del prestador IPS JUNICAL MEDICAL S.A.S, por lo que solicita al Despacho que se vincule procesalmente a la misma.

Finalmente, solicitó al Despacho negar la misma por considerarse improcedente por carencia de objeto para condenar, en el entendido que la pretensión de la accionante ya ha sido resuelta, configurándose un hecho superado, teniendo en cuenta que ya se emitieron las respectivas autorizaciones que garantizaran la práctica de los servicios solicitados.

#### IV. DE LAS PRUEBAS:

Pruebas relevantes allegadas en fotocopia.

- a.- C.C. de la accionante.
- b.- Historia clínica – Epicrisis
- c.- Derecho de petición elevado ante la Superintendencia Nacional de Salud el 27 de septiembre de 2021 vía correo electrónico.
- d.- Autorizaciones de servicios de salud vencidas de CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA, EN ANESTESIOLOGIA Y EN NEFROLOGIA en favor de la accionante.
- e. Programación de citas médicas de anestesiología, de exámenes médicos y de laboratorio en favor de la actora en la Clínica JUNICAL MEDICAL S.A.S de Girardot.
- f. Orden médica de fecha 19-07-2021 de prótesis y ayudas auditivas en favor de la accionante.
- g. Autorización de servicios de fecha 9-08-2021 emitida por la E.P.S CONVIDA de implante de dispositivo de expansión capsular en favor de la actora.

#### V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

##### 1. Competencia.

El Juzgado Promiscuo Municipal es competente para decidir en primer instancia la presente acción de tutela de conformidad a las previsiones establecidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991.

##### 2. Problema jurídico.

La Acción de Tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Magna como una alternativa para la protección y aplicación de los derechos fundamentales.

Allí se indicó: "...toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."*

### **3.- El derecho fundamental a la salud. Reiteración de Jurisprudencia.**

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de 1991 la atención en salud tiene una doble connotación: por un lado se constituye en un derecho constitucional y por otro en un servicio público de carácter esencial. Por tal razón, le corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar su prestación en observancia de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y, en cumplimiento de los fines que le son propios.

Al respecto ha dispuesto la Corte: *"El derecho a la salud es un derecho que protege múltiples ámbitos de la vida humana, desde diferentes perspectivas. Es un derecho complejo, tanto por su concepción, como por la diversidad de obligaciones que de él se derivan y por la magnitud y variedad de acciones y omisiones que su cumplimiento demanda del Estado y de la sociedad en general. La complejidad de este derecho, implica que la plena garantía del goce efectivo del mismo, está supeditada en parte a los recursos materiales e institucionales disponibles.*

*Recientemente la Corte se refirió a las limitaciones de carácter presupuestal que al respecto existen en el orden nacional: "[e]n un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad"*

Ahora bien, la jurisprudencia en un principio, entendió que el derecho a la salud no era un derecho fundamental autónomo sino en la medida en que *"se concretara en una garantía subjetiva"* es decir, cuando al ciudadano se le negaba el derecho a recibir la atención en salud definida en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado y sus normas complementarias o, cuando en aplicación de la tesis de la *conexidad* se evidenciaba que su no

protección a través del mecanismo de tutela acarreaba a su vez el desconocimiento de un derecho fundamental como la vida o la integridad personal.

Y ello se entendió así porque, tradicionalmente en el ordenamiento jurídico colombiano se hacía la distinción entre derechos civiles y políticos –derechos fundamentales-, por una parte, y derechos sociales, económicos y culturales de contenido prestacional –derechos de segunda generación- para cuya realización es necesario de una acción legislativa o administrativa para lograr su efectivo cumplimiento. Frente a los primeros, la protección a través del mecanismo de tutela operaba de manera directa mientras que frente a los segundos era necesario que el peticionario entrara a demostrar que la vulneración de ese derecho -de segunda generación- conllevaba a su vez el desconocimiento de un derecho fundamental.

Así las cosas, con anterioridad para obtener la protección directa del derecho a la salud era necesario, (i) que la prestación negada se encontrara incluida dentro del Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud o el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado ó (ii) que el desconocimiento de ese derecho constitucional impidiera el goce efectivo de un derecho fundamental, como la vida o integridad personal. Con todo, la jurisprudencia de esta Corte, también, señaló que el derecho a la salud era tutelable *“en aquellas situaciones en las cuales se afecte de manera directa y grave el mínimo vital necesario para el desempeño físico y social en condiciones normales”* en virtud del *“principio de igualdad en una sociedad”*.

Ahora bien, en su afán de proteger y garantizar los derechos constitucionales de todos los habitantes del territorio nacional, la jurisprudencia constitucional replanteó las sub reglas mencionadas y precisó el alcance del derecho a la salud. Así, haciendo una relación entre derecho fundamental y dignidad humana llegó a la conclusión de que *“será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”* pues, *“uno de los elementos centrales que le da sentido al uso de la expresión “derechos fundamentales” es el concepto de “dignidad humana”, el cual ha de ser apreciado en el contexto en que se encuentra cada persona”*.

Con base en ello, la Corporación en sus más recientes pronunciamientos consideró “artificial” tener que acudir a la tesis de la *“conexidad”* para poder darle protección directa al derecho a la salud y estimó que *“la fundamentalidad de los derechos no depende - ni puede depender - de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la*

*Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios - económicos y educativos - indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en un situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción)."*

A su vez, también precisó que en el derecho fundamental a la salud "su connotación prestacional obliga al Estado a racionalizar la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos dentro de un contexto de recursos escasos. Que ello sea así, no despoja al derecho a la salud de su carácter fundamental, de modo que insistimos: resulta equivocado hacer depender la fundamentalidad de un derecho de si su contenido es o no prestacional y, en tal sentido, condicionar su protección por medio de la acción de tutela a demostrar la relación inescindible entre el derecho a la salud - supuestamente no fundamental - con el derecho a la vida u otro derecho fundamental - supuestamente no prestacional -"

Y, en sentencia T-760 de 2008 se señaló:

*"Así pues, la jurisprudencia constitucional ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud "en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal" para pasar a proteger el derecho "fundamental autónomo a la salud. Para la jurisprudencia constitucional "(...) no brindar los medicamentos previstos en cualquiera de los planes obligatorios de salud, o no permitir la realización de las cirugías amparadas por el plan, constituye una vulneración al derecho fundamental a la salud."*

Por consiguiente, la Corte amplió el espectro de protección del derecho a la salud sin despojarlo de su carácter de servicio público esencial y derecho prestacional, enfatizando, eso sí, en su condición de derecho fundamental. Por consiguiente, cuando quiera que las instancias políticas o administrativas competentes sean omisivas o renuentes en implementar las medidas necesarias para orientar la realización de estos derechos en la práctica, a través de la vía de tutela el juez puede

disponer su efectividad, dada su fundamentalidad, más aún cuando las autoridades desconocen la relación existente entre la posibilidad de llevar una vida digna y la falta de protección de los derechos fundamentales.

#### 4.- Caso en concreto.

Sea lo primero advertir que la acción de tutela impetrada por la señora LIGIA GARCIA ROMERO en nombre propio, es procedente en la medida en que se trata de la salud de una persona que requiere atención médica oportuna para tratar su padecimiento, por ello el amparo constitucional resulta procesalmente viable, pues supondría una carga desproporcionada para el usuario remitir el asunto ante la Superintendencia Nacional de Salud, máxime cuando, dicho procedimiento aún no tiene una segunda instancia reglamentada.

Por lo demás, la señora LIGIA GARCIA ROMERO, se halla legitimada para formular la acción de tutela, toda vez que busca proteger sus derechos fundamentales a la salud y de petición. De allí que sea claro que se cumple con el requisito de legitimación por activa.

Por otra parte, en cuanto CONVIDA E.P.S-S, también resulta innegable que para este momento, es la responsable de atender la salud integral de la accionante y que un médico adscrito a la mencionada E.P.S, ordenó los servicios médicos de los cuales demanda su autorización y entrega efectiva. Así las cosas, no cabe duda de que se trata de un particular encargado de la prestación de un servicio público, frente al cual se predica la legitimación por pasiva, en los términos del artículo 86 del texto Superior.

En cuanto al cumplimiento del requisito de inmediatez, también se encuentra acreditado que la demandante obró con premura tras la negativa por parte de la E.P.S CONVIDA para la autorización y entrega de los servicios médicos ordenados por su médico tratante.

Ahora bien, respecto al asunto de fondo, fácilmente se puede pregonar sin discusión alguna, que a la señora LIGIA GARCIA ROMERO le han sido socavados sus derechos fundamentales invocados en la acción constitucional por parte de la accionada CONVIDA E.P.S.

Se encuentra acreditado dentro del presente trámite de tutela de manera irrefutable, el mal estado de salud en el que se encuentra la accionante LIGIA GARCIA ROMERO debido a las diversas enfermedades que padece (diabetes, hipertensión arterial, insuficiencia renal crónica, problemas en sus ojos y de audición) como se evidencia en la historia clínica aportada para tal efecto.

Así mismo, se observa en su historia clínica que su médico tratante ADOLFO CARVAJALINO TOUS, emitió la orden médica de EVALUACIÓN Y ADAPTACION DE PROTESIS Y AYUDAS AUDITIVAS - SUMINISTRO Y ADAPTACION DE AUDIFONO PARA OIDO DERECHO el 19 de julio de 2021. Así como sus otros médicos tratantes de acuerdo a la especialidad las CONSULTAS DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA, EN ANESTESIOLOGIA Y EN NEFROLOGIA.

Refirió la accionante que la E.P.S CONVIDA emitió las respectivas autorizaciones de los servicios médicos requeridos, sin embargo, debido a problemas administrativos entre CONVIDA y el prestador JUNICAL MEDICAL S.A.S, en cuanto a que no había convenio o contrato vigente entre ellos, las citas agendadas fueron canceladas y las autorizaciones perdieron su vigencia, viéndose avocada a interponer la presente acción de tutela para que se expidieran nuevamente las autorizaciones, y se le hiciera entrega también de las ayudas auriculares ordenadas por su médico tratante.

Si bien, la accionada CONVIDA E.P.S al descorrer el traslado de tutela manifestó que los servicios médicos requeridos por la accionante ya habían sido nuevamente autorizados con fecha 20-12-2021, aportando copia de las autorizaciones de servicios N° 1102300070246 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA, N° 1102300070247 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN NEFOLOGIA y N° 102300070248 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN ANESTESIOLOGIA; no se pronunció respecto del suministro de las ayudas o prótesis auditivas – audifono para oído derecho que requiere la actora ordenado por su médico tratante desde el 19 de julio de 2021.

Según constancia secretarial rendida por la secretaria de este Juzgado obrante a folio 36 del paginario, que da cuenta que a la fecha la E.P.S CONVIDA no ha suministrado dichas ayudas auriculares de acuerdo a lo expresado por el señor FRANKY TRUJILLO hijo de la accionante, quien también refirió que se está a la espera de la programación de la cita con el especialista en medicina interna, del cual

el anesthesiólogo requiere un concepto médico para proceder a la cirugía que requiere su madre, pero que a la fecha no ha sido posible materializar dicha autorización de servicios, necesaria para mejorar ostensiblemente el estado de salud y dignificar la calidad de vida de la accionante.

Ello demuestra una prolongación injustificada en la debida autorización y suministro oportuno en los servicios médicos solicitados por la actora que permitan su materialización efectiva, una negación absoluta al derecho fundamental a la salud invocado por la accionante por cuanto la presente acción de amparo tampoco obedece a un capricho de aquella pues hasta la fecha no le han sido entregadas las ayudas o prótesis auriculares – audífono para oído derecho, como tampoco se ha materializado efectivamente la autorización del servicio médico de CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO POR MEDICINA INTERNA, el cual es de vital importancia para la realización de la cirugía de implante de dispositivo de expansión capsular que requiere la actora para sus ojos, toda vez que el especialista en anestesiología necesita su concepto médico para darle viabilidad a la misma, según lo expresado por el hijo de la tutelante.

Frente a lo anterior, este fallador se permite reiterar lo manifestado por la Corte Constitucional en relación con que esos retardos en la debida autorización y efectiva materialización de los servicios médicos deben obedecer a criterios justificados y que no es de recibo indicar la falta de recursos, de médicos o cualquier otra circunstancia administrativa o de disponibilidad ajena a las necesidades médicas de los usuarios del sistema de salud, desconociendo sus derechos fundamentales y los deberes que tienen tanto las E.P.S como las I.P.S frente a los usuarios del sistema; es obligación de éstas entidades adelantar las gestiones y suministrar todos los servicios médicos que los pacientes requieran de manera oportuna, eficaz y con calidad, para así evitar que las enfermedades lleguen a límites inmanejables donde la recuperación podría resultar más gravosa e incierta, comprometiendo la integridad personal y la vida de los afectados.

Ello es más que suficiente para pregonar la vulneración efectiva a los derechos constitucionales de la accionante y por consiguiente se tutelaré el derecho fundamental a la salud de la señora LIGIA GARCIA ROMERO y como consecuencia de lo anterior se

se **ORDENARA** a la **E.P.S - S CONVIDA** para que en el término improrrogable de (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a **AUTORIZAR y MATERIALIZAR EFECTIVAMENTE** la orden médica de fecha 19 de julio de 2021 de EVALUACION

48

Y ADAPTACION DE PROTESIS O AYUDAS AUDITIVAS – SUMINISTRO Y ADAPTACION DE AUDIFONO PARA OIDO DERECHO emitida por el médico tratante de la accionante.

De igual manera, se **ORDENARA** a la **E.P.S - S CONVIDA** para que en el término improrrogable de (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a **MATERIALIZAR EFECTIVAMENTE** la autorización de servicios N° 1102300070246 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA de fecha 20 de diciembre de 2021 con destino al prestador autorizado JUNICAL MEDICAL S.A.S de Girardot, la cual fue ordenada por su médico tratante y los que a futuro se le ordenen en razón al diagnóstico que padece.

Frente a la pretensión de autorización de los servicios médicos de CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN ANESTESIOLOGIA Y NEFROLOGIA, las mismas se encuentran debidamente autorizadas desde el 20 de diciembre de 2021, y la primera ya fue materializada, según lo manifestó el hijo de la accionante.

#### Otra decisión.

Ante el reiterado y sistemático incumpliendo de sus deberes de la E.P.S CONVIDA con sus afiliados por lo menos en este municipio, se dispondrá oficiar a la Superintendencia Nacional de Salud para los fines de su competencia.

#### VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, El Juzgado Promiscuo Municipal de Guataquí, administrando justicia en nombre de la república de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a la salud de la señora LIGIA GARCIA ROMERO y como consecuencia de lo anterior se **ORDENARA** a la **E.P.S - S CONVIDA** para que en el término improrrogable de (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a **AUTORIZAR y MATERIALIZAR EFECTIVAMENTE** la orden médica de fecha 19 de julio de 2021 de **EVALUACION Y ADAPTACION DE PROTESIS O AYUDAS AUDITIVAS – SUMINISTRO Y ADAPTACION DE AUDIFONO PARA OIDO DERECHO** emitida por el médico tratante de la accionante.

**SEGUNDO:** De igual manera, se **ORDENARA** a la **E.P.S - S CONVIDA** para que en el término improrrogable de (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a **MATERIALIZAR EFECTIVAMENTE** la autorización de servicios N° 1102300070246 CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA de fecha 20 de diciembre de 2021 con destino al prestador autorizado JUNICAL MEDICAL S.A.S de Girardot, la cual fue ordenada por su médico tratante y los que a futuro se le ordenen en razón del diagnóstico que padece.

**TERCERO:** Se declara **IMPROCEDENTE** la presente acción constitucional respecto de la autorización de los servicios médicos de CONSULTA DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN ANESTESIOLOGIA y DE CONTROL O DE SEGUIMIENTO POR ESPECIALISTA EN NEFROLOGIA por cuanto ya fueron debidamente autorizadas el 20 de diciembre de 2021, y la primera ya fue materializada.

**CUARTO:** Contra la presente determinación procede el recurso de apelación, el cual deberá ser propuesto dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta decisión.

**QUINTO:** En caso de no ser impugnado el presente fallo, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión

**SEXTO:** Remítase copia de esta decisión a la Superintendencia Nacional de Salud para los fines a que haya lugar en atención al reiterado y sistemático incumplimiento de sus deberes por parte de la E.P.S CONVIDA con sus afiliados por lo menos en este municipio.

**NOTIFÍQUESE,**

**EI JUEZ,**



**JULIAN GABRIEL MARTINEZ ARIAS**