



## JUZGADO SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE GRANADA

Granada (Meta), diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2.020)

### OBJETO A DECIDIR

Procede el despacho a resolver lo que en derecho corresponda dentro de la acción de tutela, promovida por la ciudadana **FLOR MARIA PARDO TABORDA**, actuando en calidad de agente oficiosa **LIBARDO REINA GONZALEZ** contra **CAPITAL SALUD EPS** por considerar vulnerado sus derechos fundamentales a la salud, vida y seguridad social.

### IDENTIFICACIÓN DEL SOLICITANTE

Se trata de la señora FLOR MARIA PARDO TABORDA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.002.332, actuando en calidad de agente oficiosa de LIBARDO REINA GONZALEZ, identificado con cedula de ciudadanía 7.490.906 de Girardot Cundinamarca. Quienes recibes notificaciones en la carrera 5 No. 14 – 57, barrio Villa Olímpica, celular: 314 445 0880.

### IDENTIFICACIÓN DE LOS SUJETOS DE QUIEN PROVIENE LA VULNERACIÓN.

CAPITAL SALUD E.P.S, recibe notificaciones en la carrera 16 N° 14 – 02 Granada –Meta y en la carrera 39 # 26B – 11 barrio Siete de Agosto en Villavicencio -Meta; teléfonos 661 47 00 ext. 5302 y correo electrónico: [notificacionesjudiciales@capitalsalud.com](mailto:notificacionesjudiciales@capitalsalud.com), [dianaciv@capitalsalud.gov.co](mailto:dianaciv@capitalsalud.gov.co); [lauralp@capitalsalud.gov.com](mailto:lauralp@capitalsalud.gov.com); y [zoraidagh@capitalsalud.gov.co](mailto:zoraidagh@capitalsalud.gov.co).

### IDENTIFICACION DE LAS PARTES VINCULADAS

Mediante auto de admisión del tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020), se vinculó al Hospital Departamental de Granada Meta, Superintendencia Nacional de Salud, Secretaria Municipal de Protección Social y económica de Granada, Secretaria Departamental de Salud del Meta, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –A.D.R.E.S, notificadas en debida forma mediante oficio No. 2275 del cuatro (4) de septiembre del mismo año.



### **DETERMINACIÓN DEL DERECHO VULNERADO**

La señora FLOR MARIA PARDO TABORDA, solicita de este juzgado proteja los derechos a la salud, vida y seguridad social de LIBARDO REINA GONZALEZ, presuntamente vulnerados por CAPITAL SALUD EPS.

### **DE LOS HECHOS**

FLOR MARIA PARDO TABORDA indicó que su esposo el señor LIBARDO REINA GONZALEZ padece de una "hernia umbilical con obstrucción, sin gangrena de gran tamaño" y se encuentra afiliado a la entidad promotora de salud CAPITAL SALUD EPS.

Señaló que el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), el cirujano general le ordenó "herniorrafia umbilical vía abierta con malla de gran tamaño, amerita más tiempo quirúrgico del normal", y, "colgajo local simple de piel de cinco a diez centímetros", sin embargo, la EPS accionada tan solo autorizó el primer procedimiento, en razón a que el otro examen fue rechazado por el sistema; y aunque lo solicitó en reiteradas ocasiones, no obtuvo respuesta alguna.

Adujo que el veinticinco (25) de agosto del año en curso, tras haber acudido nuevamente a CAPITAL SALUD EPS, le solicitaron la cotización de los exámenes ordenados por el galeno; de tal forma que el HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA META, le brindó dicha información y la apuntó en la fórmula médica, empero fue rechazada por la EPS en mención.

Posteriormente, el veintiocho (28) de agosto de la presente anualidad, el hospital aludido le entregó un oficio en el que plasmó los costos de los exámenes médicos, y luego de haberlo allegado a la entidad, le informaron que se presentara el primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020); fecha en la que se manifestaron evasivamente e indicaron que "volviera dentro de ocho (8) días".

Señaló que la negligencia del servicio de salud perjudica su derecho a la salud, vida y seguridad social, dado que requiere urgentemente la autorización de los procedimientos y el suministro.



Motivo por el que solicitó el amparo a los derechos fundamentales, y ordenar de forma inmediata a CAPITAL SALUD EPS autorizar y materializar la entrega del "colgajo local simple de piel de cinco a diez centímetros".

### **COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente Acción de Tutela, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 37 y 42 del Decreto 2591 de 1991, reglamentado por el Decreto 1382 de 2000, artículo 1º, en atención a la naturaleza jurídica de la entidad accionada.

### **ACTUACION PROCESAL**

Mediante auto del tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020), este despacho asume el conocimiento de la Acción de Tutela, promovida por FLOR MARIA PARDO TABORDA como agente oficiosa de LIBARDO REINA GONZALEZ, contra CAPITAL SALUD EPS, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, vida y seguridad social, disponiéndose el envío de comunicaciones a la entidad promotora de salud accionada como a las entidades vinculadas.

### **RESPUESTA DE LOS ENTES ACCIONADOS**

EL HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA E.S.E señaló que el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), el médico cirujano médico indicó que el accionante requiere de manejo quirúrgico "herniorrafia umbilical vía abierta con malla de gran tamaño amerita más tiempo quirúrgico del normal, colgajo local simple de piel de cinco a diez centímetros cuadrados", para dar tratamiento el diagnóstico de "hernia umbilical con obstrucción sin gangrena", sin que a la fecha haya sido autorizado por la EPS accionada.

Refirió que Capital Salud E.P.S., es la encargada de autorizar la práctica de los exámenes requeridos, así como, remisiones y procedimientos quirúrgicos que, por concepto médico son necesarios para la salud accionante, así mismo tiene el deber de practicarlos.

Resaltó que conforme lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1122 de 2007 y el Decreto 4747 de 2007, artículos 3º y 17, las entidades promotoras de salud tanto del régimen contributivo como subsidiario, deben contar con una red de servicios que les permitan a sus pacientes acceder oportunamente a sus requerimientos de salud.



LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – A.D.R.E.S<sup>1</sup>. indicó que, la entidad promotora de salud – E.P.S. es la que tiene la obligación de garantizar la oportuna prestación del servicio de salud a sus afiliados, para lo que deben de contar con su red de prestadores.

Por lo anterior, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que no le es atribuible vulneración alguna de los derechos invocados por el actor.

De otro lado, impetró se abstenga de vincularlos en asuntos relacionados con temas de prestación de servicios, en virtud del cambio normativo, pues las E.P.S. cuanta con los recursos para garantizar de manera efectiva, oportuna, ininterrumpida y continua los servicios de salud.

LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD señaló que, en los conflictos surgidos entre el accionante y la EPS, prevalece el concepto del médico tratante, por cuanto la orden obedece a la enfermedad que padece el paciente, razón por la que Capital Salud EPS se encuentra en la obligación de garantizar el servicio en salud, sin imponer trabas administrativas que impidan el acceso efectivo.

Por lo anterior solicitó su desvinculación y se declare falta de legitimación en la causa por pasiva.

LA SECRETARIA SECCIONAL DE SALUD DEL META manifestó que la EPS es la responsable de autorizar los servicios y tecnologías sin cobertura en el POS a los afiliados mediante el aplicativo MIPRES, herramienta web dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social para que el profesional en salud los prescriba.

Concluyó que CAPITAL SALUD EPS es la responsable de brindar el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud en su red prestadora a sus afiliados, y/o buscar una red alterna acorde al nivel de complejidad requerido, conforme lo dispone en la Resolución 00587 de 2018 y el Decreto 1011 de 2006.

Finalmente solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva y se ordene a CAPITAL SALUD EPS asumir la responsabilidad sin dilación alguna.

<sup>1</sup> Contestación de A.D.R.E.S del 7 de septiembre de 2020.



Capital Salud EPS guardo silencio respecto de los hechos enunciados en el traslado de tutela.

### **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela fue concebida en el artículo 86 Superior, como la herramienta idónea para el amparo de los derechos fundamentales ante su transgresión o amenaza por parte de entes públicos o privados. De esta forma, el ciudadano puede recurrir a la administración de justicia en busca de la protección efectiva de sus derechos, respecto de lo cual el juez constitucional deberá impartir una orden dirigida a conjurar la vulneración o a que cese la prolongación de sus efectos en el tiempo.

Según constancia telefónica, Gyanna Velén Vesga Pineda, escribiente de este juzgado, bajo la gravedad de juramento manifiesta que, mediante comunicación telefónica, la señora FLOR MARIA PARDO TABORDA informó que CAPITAL SALUD EPS, aún no le ha realizado el procedimiento médico "herniorrafia umbilical vía abierta con malla de gran tamaño amerita más tiempo quirúrgico del normal, colgajo local simple de piel de cinco a diez centímetros cuadrados" al señor LIBARDO REINA GONZALEZ.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Se debe determinar si se vulnera el derecho fundamental a la salud, vida digna y seguridad social del señor LIBARDO REINA GONZALEZ, por parte de CAPITAL SALUD EPS al poner barreras administrativas para la materialización de los servicios médicos "HERNIORRAFIA UMBILICAL VÍA ABIERTA CON MALLA DE GRAN TAMAÑO AMERITA MÁS TIEMPO QUIRÚRGICO DEL NORMAL, COLGAJO LOCAL SIMPLE DE PIEL DE CINCO A DIEZ CENTÍMETROS CUADRADOS", ordenados por el galeno.

### **PRECEDENTE CONSTITUCIONAL Y LEGAL:**

La Corte Constitucional en materia de salud, ha hecho referencia a los tratados y convenios internacionales que han consagrado este derecho. Así, dentro de los numerosos instrumentos internacionales que reconocen la salud como derecho del ser humano, destaca de forma especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su artículo 12 que establece el derecho "*al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*", así como el profundo desarrollo que hace de este artículo la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).



La mencionada Observación ha tenido un impacto, pues ha servido como referente central en la construcción y delimitación del derecho a la salud, estableciéndose que el derecho a la salud *"es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos"*<sup>2</sup>. En referencia al contenido normativo, señala que una parte esencial del derecho es la existencia de *"un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud"*<sup>3</sup>. Es decir, para el CDESC la salud es un derecho humano elemental e irrenunciable cuya efectiva realización está ligada a la existencia de un sistema de protección a cargo del Estado. Por ello, la salud es entendida también como *"un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud"*.

Ahora, de lo anterior se extrae que, si bien la salud es un derecho humano indiscutible de todo ser humano, su realización está sujeta a ciertos límites relacionados con los recursos materiales disponibles para su prestación. El concepto del *"nivel más alto de salud posible"* tiene en cuenta tanto las necesidades de la persona, como la capacidad del Estado. La misma Observación señala la existencia de varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los ciudadanos. Por ejemplo, se destaca la imposibilidad de *"brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano"*<sup>4</sup>.

La categorización de la salud como derecho fundamental autónomo fue finalmente consagrada por el legislador en la Ley 1751 de 2015. Los desarrollos de la jurisprudencia constitucional en torno a la naturaleza y alcance de este derecho fueron su principal sustento jurídico y sirvieron para establecer normativamente la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para brindar a las personas acceso integral al servicio de salud; derecho que, de encontrarse de alguna manera amenazado, puede ser protegido por vía de acción de tutela.

Los artículos 1 y 2 de la ley estatutaria establecieron la naturaleza y el contenido del derecho a la salud y reconocieron, explícitamente, su doble connotación: primero (i) como derecho fundamental autónomo e irrenunciable, que comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación y la promoción de la

<sup>2</sup> Verónica Landrau, Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, Observación General sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Noviembre de 2002, párr. 1.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-171-18.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-171-18.htm).



salud; segundo, (ii) como servicio público esencial obligatorio cuya prestación eficiente, universal y solidaria se ejecuta bajo la indelegable responsabilidad del Estado

Por su parte, el artículo 6 de la mencionada ley es el que mejor determina y estructura jurídicamente el contenido del derecho fundamental a la salud. En él se condensan las características que debe cumplir –tomadas de la Observación General No. 14 del CDESC–, así como los principios que estructuran su prestación como servicio público. Este artículo puntualiza los principios de universalidad, equidad, solidaridad, sostenibilidad, eficiencia y progresividad del derecho, entre otros, como definitorios del sistema de salud y agrega que éstos deben ser interpretados de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás.

#### *Principio de integralidad*

Aunado a lo anterior, se destaca el principio de integralidad consagrado en el artículo 8º que, por su relevancia en la materialización efectiva del derecho a la salud, el Legislador dispuso su explicación en norma aparte. Este principio fue definido de la siguiente manera:

“Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario.

En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada”.

En concordancia con lo señalado por la sentencia C-313 de 2014 que ejerció el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria, el mencionado principio de integralidad irradia el sistema de salud y determina su lógica de funcionamiento. La adopción de todas las medidas necesarias encaminadas a brindar un tratamiento que efectivamente mejore las condiciones de salud y calidad de vida de las personas es un principio que *“está en consonancia con lo establecido en la Constitución y no riñe con lo sentado por este Tribunal en los varios pronunciamientos en que se ha estimado su vigor”*.



Según el inciso segundo del artículo 8º, el principio de integralidad opera en el sistema de salud no solo para garantizar la prestación de los servicios y tecnologías necesarios para que la persona pueda superar las afectaciones que perturban sus condiciones físicas y mentales, sino, también, para que pueda sobrellevar la enfermedad manteniendo su integridad y dignidad personal. En ese sentido, la Corte ha señalado que el servicio *"se debe encaminar a la protección constitucional del derecho fundamental a la salud, es decir que, a pesar del padecimiento y además de brindar el tratamiento integral adecuado, se debe propender a que el entorno [del paciente] sea tolerable y digno"*.

El principio de integralidad de la Ley Estatutaria de Salud envuelve la obligación del Estado y de las entidades encargadas de la prestación del servicio de garantizar la autorización completa de los tratamientos, medicamentos, intervenciones, procedimientos, exámenes, controles, seguimientos y demás servicios que el paciente requiera para el cuidado de su patología, así como para sobrellevar su enfermedad.

### **EL CASO CONCRETO**

LIBARDO REINA GONZALEZ, ha solicitado la protección constitucional de su derecho a la salud, vida y seguridad social, toda vez que considera que CAPITAL SALUD EPS, con su actuar negligente, vulneró los derechos fundamentales en mención, al no autorizar ni materializar los procedimientos médicos prescritos.

Sobre el particular, la entidad promotora de salud CAPITAL SALUD EPS no se pronunció durante el traslado de tutela, por lo que se debe dar aplicación a la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y tener por cierto que a la fecha no ha autorizado ni materializado la *"HERNIORRAFIA UMBILICAL VÍA ABIERTA CON MALLA DE GRAN TAMAÑO AMERITA MÁS TIEMPO QUIRÚRGICO DEL NORMAL, COLGAJO LOCAL SIMPLE DE PIEL DE CINCO A DIEZ CENTÍMETROS CUADRADOS"*

De otra parte, se evidencia por constancia telefónica del nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020), en la que el actor manifestó que a la fecha no se le ha prestado el servicio en salud requerido para su afección, las cual según criterio del médico tratante se necesitan de manera urgente.



SECRETARÍA GENERAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

Así las cosas, se tiene que el tratamiento médico no puede ser interrumpido hasta que el usuario del servicio logre su total recuperación u obtenga el efecto para el que se prescribió, además conforme lo expresa el accionante lo ha solicitado en reiteradas ocasiones ante la EPS, quien, a pesar de habérselo dado a conocer los elementos del recurso constitucional de tutela, guardo silencio, sin acreditar la materialización del proceso quirúrgico.

Ahora bien, es menester señalar que los trámites administrativos no pueden convertirse en un obstáculo para la prestación del servicio de salud de los usuarios, si bien estos corresponden a trámites internos de las entidades, de ninguna manera se pueden trasladar a los afiliados, pues ello implica obrar negligentemente y amenazar el derecho fundamental a la salud y con ello, a la dignidad humana.

En conclusión, quién está a cargo de autorizar y materializar la prestación de los servicios requeridos por el señor LIBARDO REINA GONZALEZ, es CAPITAL SALUD EPS, por cuanto a esta entidad se le están girando los recursos para que suministre la atención a sus afiliados, de los cuales hace parte la agenciado, en relación con los servicios, procedimientos y medicamentos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud, y respecto de los no incluidos, en aquellas órdenes impartidas por los médicos tratantes y que se encuentran excluidas del PBS, la E.P.S. podrá adelantar el recobro. Toda vez que, en relación con el recobro de costo de tales servicios, es un derecho que la E.P.S. adquiere una vez preste el servicio u otorgue el medicamento excluido del PBS<sup>5</sup> al accionante; el cual tiene origen y fundamento en la Ley y no en la sentencia, pues no es el objeto de la tutela ordenar el pago de sumas de dinero, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional. Corolario de lo anterior el Despacho se abstendrá de dar órdenes en tal sentido.

Con tal panorama, este despacho considera que Capital Salud EPS vulneró los derechos fundamentales del accionante al imponer barreras administrativas injustificadas que no deben ser soportadas, pues a la fecha no se ha garantizado la materialización de los procedimientos médicos, que fueron prescritos desde abril de dos mil año dos mil veinte (2020). Por tal razón se amparan los derechos invocados LIBARDO REINA GONZALEZ.

---

<sup>5</sup> 11 Resolución 5269 de 2017 Nuevo Plan De Beneficios 2018.



Consecuentemente con lo anterior, se ordenará a CAPITAL SALUD EPS, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación del presente proveído, autorice y materialice la realización por de los exámenes prescritos por el galeno tratante el veintidós (22) de abril del año en curso.

En cuanto a las entidades vinculadas se tiene que no han vulnerado derechos fundamentales, toda vez que lo que el accionante solicitó a través de tutela es la realización de un procedimiento negado por la EPS, por tanto, se desvincularan del presente tramite constitucional.

En mérito de lo precedentemente expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCUO MUNICIPAL DE GRANADA, META**, administrando justicia en nombre de la República, la Constitución y la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la salud vulnerados a LIBARDO REINA GONZALEZ por parte de **CAPITAL SALUD E.P.S.** de conformidad con lo expuesto en la motivación de este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** al representante legal de **CAPITAL SALUD E.P.S.** que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de este fallo, autorice y materialice a favor del señor LIBARDO REINA GONZALEZ, el procedimiento médico HERNIORRAFIA UMBILICAL VÍA ABIERTA CON MALLA DE GRAN TAMAÑO AMERITA MÁS TIEMPO QUIRÚRGICO DEL NORMAL, COLGAJO LOCAL SIMPLE DE PIEL DE CINCO A DIEZ CENTÍMETROS CUADRADOS, ordenado por el galeno tratante mediante formula medica No. 2004220911190906

**TERCERO: DESVINCULAR** del presente trámite de tutela al Hospital Departamental de Granada Meta, Superintendencia Nacional de Salud, Secretaria Municipal de Protección Social y económica de Granada, Secretaria Departamental de Salud del Meta, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – A.D.R.E.S,

**CUARTO:** De conformidad con los artículos 30 y 31 del Decreto 2591 de 1991, notifíquese en legal forma la presente decisión.



**QUINTO:** En caso de no ser impugnado, dentro de los siguientes tres días, se remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, el cual de ser excluido será inmediatamente archivado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MARCELO ALBERTO LOZANO GOMEZ**

Juez Segundo Promiscuo Municipal de Granada Meta.