

Tutela: 2019-00771-00 (concede)  
Accionante: Leonardo Fajardo Ramírez, c.c. # 91.160.944.  
Accionadas: Emdisalud EPS y Secretaría de Salud Departamental de Santander.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO SEGUNDO (2.º) CIVIL MUNICIPAL

Floridablanca, julio veintinueve (29) de dos mil diecinueve (2019)

#### I. ASUNTO

Proferir fallo dentro de la acción de tutela de la referencia.

#### II. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL Y HECHOS RELEVANTES

El señor Leonardo Fajardo Ramírez pide de tutela su derecho fundamental a la salud, pues si bien la EPS Emdisalud autorizó la cita con la especialidad de oftalmología, a la fecha no se ha materializado la misma por carencia de agenda. A su vez, informó que padece glaucoma no especificado.

#### II. TRÁMITE ADELANTADO

3.1. Mediante auto del 22 de julio se avocó conocimiento y se ordenó correr traslado a las accionadas.

3.2. El 24 de julio la EPS accionada en esencia alegó que autorizó la cita con el especialista, por lo cual es el Hospital Universitario de Santander quien debe proceder a fijar fecha. De paso, solicitó la vinculación de éste.

3.3. Vencido el término otorgado, la Secretaría de Salud Departamental de Santander guardó silencio.

3.4. Con el trámite antes indicado este Despacho estima integrado debidamente el contradictorio. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en Auto 059 de 2011 estableció cuál es la fórmula que debe aplicarse cuando el Juez de segunda instancia considere que el *A quo* omitió vincular alguna entidad que se pudiera ver afectada con la decisión. Dijo la Corte en dicha providencia que lo procedente era que el *Ad quem* resuelva la impugnación vinculando a la entidad que hubiese echado de menos y no decretar la nulidad de lo actuado, esto en aras de evitar dilaciones injustificadas.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Competencia.

Este juzgado es competente para conocer de la presente actuación de conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, en consonancia con las reglas de reparto previstas en el Decreto 1983 de 2017.

##### 4.2. Problema jurídico.

Tutela: 2019-00771-00 (concede)  
Accionante: Leonardo Fajardo Ramírez, c.c. # 91.160.944.  
Accionadas: Emdisalud EPS y Secretaría de Salud Departamental de Santander.

¿La responsabilidad de la EPS se limita a expedir una autorización ante una IPS?

4.3. Principio de integralidad predicable del derecho a la salud. Casos en los que procede la orden de tratamiento integral; Responsabilidades de las EPS en el cumplimiento de las funciones indelegables del aseguramiento.

4.3.1. Principio de integralidad predicable del derecho a la salud. Casos en los que procede la orden de tratamiento integral.

Este tema ha sido estudiado por la Corte Constitucional bajo dos perspectivas en la sentencia ST 597 de 2016 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*«(...) Con relación al principio de integralidad en materia de salud, esta Corporación ha estudiado el tema bajo dos perspectivas, la primera, relativa al concepto mismo de salud y sus dimensiones y, la segunda, a la totalidad de las prestaciones pretendidas o requeridas para el tratamiento y mejoría de las condiciones de salud y de la calidad de vida de las personas afectadas por diversas dolencias o enfermedades.*

*Así las cosas, esta segunda perspectiva del principio de integralidad constituye una obligación para el Estado y para las entidades encargadas de brindar el servicio de salud pues les obliga a prestarlo de manera eficiente, lo cual incluye la autorización total de los tratamientos, medicamentos, intervenciones, terapias, procedimientos, exámenes, controles, seguimientos y demás que el paciente requiera y que sean considerados como necesarios por su médico tratante.*

*Luego, es posible solicitar por medio de la acción de tutela el tratamiento integral, debido a que con ello se pretende garantizar la atención en conjunto de las prestaciones relacionadas con las afecciones de los pacientes, que han sido previamente determinadas por su médico tratante. Cuando la atención integral es solicitada mediante una acción de tutela el juez constitucional debe tener en cuenta que esta procede en la medida en que concurran los siguientes supuestos:*

*(i) La descripción clara de una determinada patología o condición de salud diagnosticada por el médico tratante, (ii) por el reconocimiento de un conjunto de prestaciones necesarias dirigidas a lograr el diagnóstico en cuestión; o (iii) por cualquier otro criterio razonable.*

*Con todo, se torna preciso aclarar que este Tribunal ha identificado una serie de casos en los que se hace necesario otorgar una atención integral al paciente, independientemente de que el conjunto de prestaciones pretendidas se encuentren por fuera del Plan Obligatorio de Salud -POS-, cuales son aquellos en los que están involucrados sujetos de especial protección constitucional, vale decir, los que guardan relación con, entre otros, menores de edad, adultos mayores, desplazados, personas con discapacidad física, o que padezcan de enfermedades catastróficas.*

*Finalmente, debe destacarse que la protección deprecada ha ampliado su cobertura, en tanto que en la actualidad también se ha reconocido la existencia de otros casos excepcionales en los cuales cuando las personas exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas, le es permitido al juez de tutela otorgar el reconocimiento de las prestaciones requeridas para garantizar su atención integral, con el fin de superar las situaciones límites que los agobian[17]. (...)» (resaltado fuera de texto original)*

4.3.2. Responsabilidades de las EPS en el cumplimiento de las funciones indelegables del aseguramiento.

De conformidad con el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 y lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-760 de 2008, tenemos que:

Tutela: 2019-00771-00 (concede)  
Accionante: Leonardo Fajardo Ramírez, c.c. # 91.160.944.  
Accionadas: Emdisalud EPS y Secretaría de Salud Departamental de Santander.

“4.4.1....

*El legislador ha establecido de forma categórica que ‘las Entidades Promotoras de Salud –EPS– en cada régimen son las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento’ (artículo 14, Ley 1122 de 2007). De acuerdo con la propia legislación, el ‘aseguramiento en salud’ comprende (i) la administración del riesgo financiero, (ii) la gestión del riesgo en salud, (iii) la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, (iv) la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y (v) la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario”.*

A su vez, el Alto Colegiado ha considerado lo siguiente en relación con la obligación de la prestación del servicio de salud por parte de las EPS:

*“2.3. Uno de los contenidos obligacionales de la prestación de los servicios de salud que corresponde al Estado, hace referencia a que este servicio público esencial sea proporcionado en forma ininterrumpida, oportuna e integral; razón por la que las justificaciones relacionadas con problemas presupuestales o de falta de contratación, así como la invención de trámites administrativos innecesarios para la satisfacción del derecho a la salud, constituyen, en principio, no solo una vulneración al compromiso adquirido en la previsión de todos los elementos técnicos, administrativos y económicos para su satisfacción, sino también un severo irrespeto por esta garantía fundamental.*

*Por este motivo, las Entidades Promotoras de Salud, al tener encomendada la administración de la prestación de estos servicios, que a su vez son suministrados por las IPS, no pueden someter a los pacientes a demoras excesivas en la prestación de los mismos o a una paralización del proceso clínico por razones puramente administrativas o burocráticas, como el cambio de un contrato médico. En efecto, cuando existe una interrupción o dilación arbitraria, esto es, que no está justificada por motivos estrictamente médicos, las reglas de continuidad y oportunidad se incumplen y en consecuencia, al prolongarse el estado de anormalidad del enfermo y sus padecimientos, se desconoce el derecho que tiene toda persona de acceder en condiciones dignas a los servicios de salud.*

(...)

*2.7. Las demoras ocasionadas por estos factores o el hecho de diferir tratamientos o procedimientos recomendados por el médico tratante sin razón aparente, coloca en condiciones de riesgo la integridad física y mental de los pacientes, mereciendo mayor reproche si se trata de órdenes emitidas por un profesional adscrito a la entidad, pues los afiliados, aún bajo la confianza de la aptitud de estas prescripciones institucionales, deben someterse a esperas indeterminadas que culminan muchas veces por distorsionar y diluir el objetivo de la recomendación originalmente indicada, como quiera que el mismo paso del tiempo puede modificar sustancialmente el estado del enfermo, su diagnóstico y consecuente manejo.*

*2.8. En síntesis, cuando por razones de carácter administrativo diferentes a las razonables de una gestión diligente, una EPS demora un tratamiento o procedimiento médico al cual la persona tiene derecho, viola su derecho a la salud e impide su efectiva recuperación física y emocional, pues los conflictos contractuales que puedan presentarse entre las distintas entidades o al interior de la propia empresa como consecuencia de la ineficiencia o de la falta de planeación de estas, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad y clausura óptima de los servicios médicos prescritos.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-234 del 18 de abril de 2013 M. P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Tutela: 2019-00771-00 (concede)  
Accionante: Leonardo Fajardo Ramírez, c.c. # 91.160.944.  
Accionadas: Emdisalud EPS y Secretaría de Salud Departamental de Santander.

#### 4.4. Caso concreto.

Como primera medida, ante la solicitud de la EPS de vincular a la IPS a la cual fue remitido el actor, la misma no es procedente pues como se anotó es la EPS la encargada de la función indelegable del aseguramiento, luego si las IPS con las cuales tiene contrato o convenio no ejecutan de forma adecuada ese pacto, se trata de una situación administrativa e interna que compete a la EPS y no se le puede trasladar al usuario.

Resuelto lo anterior, bien puede colegirse que la función de la EPS no se limita a la expedición de una autorización ante una IPS, sino debe velar porque la misma se materialice. De este modo, es claro que las EPS tienen la libertad de contratar con las IPS que estimen pertinente. Y a su vez, los usuarios tienen una libertad limitada de escogencia de IPS, esto es aquellas que contrate la EPS.

En ese esquema, la EPS debe procurar que la prestación del servicio de salud se haga con la oportunidad debida. Luego si bien es cierto que la asignación de la cita no la hace directamente la EPS, a ésta sí le corresponde corroborar que sus contratistas presten de forma eficiente el servicio. Si está al tanto que ello no ocurre con la diligencia debida, le corresponde actuar para conjurar la situación, esto es ampliar la oferta o modificarla.

Como puede verse, la EPS no ha sido diligente en la función indelegable del aseguramiento, pues si bien expidió una autorización ello no la desliga de su responsabilidad. Al hacerlo vulnera el derecho fundamental a la salud de su afiliado.

Corolario de lo anterior, se tutelaré el derecho fundamental a la salud y se ordenará a la EPS la prestación del servicio. De paso, se concederá amparo integral relacionado con la patología de base (glaucoma no especificado), pues de nada serviría la tutela si se limita a la asignación de una cita si no se garantiza la continuidad del tratamiento que se llegare a prescribir.

De este modo, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo la EPS deberá garantizar la remisión a una IPS que cuente con agenda para la especialidad pedida y cuya valoración deberá practicarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Por último, es pertinente resaltar que conforme lo señalado en la sentencia T-760 de 2008, no corresponde al Juez de Tutela hacer mención a la posibilidad o no de recobros ante el ADRES o ante el ente territorial, según cada caso. Por ende, se debe tener en cuenta que la EPS está en libertad de realizar los recobros que estime procedentes conforme la reglamentación administrativa que rige la materia. En ese trámite administrativo ya mencionado y del cual -dígase de nuevo- es ajeno a la tutela, corresponderá determinar si es procedente o no el recobro conforme la reglamentación de ese asunto. Allí también corresponderá valorar si los servicios prestados están o no en el PBS para determinar la eventual viabilidad del recobro. Así, debe insistirse que es un trámite administrativo ajeno a la tutela, pero valga mencionar que la valoración con un especialista está dentro del PBS.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo (2.º) Civil Municipal de Floridablanca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

Tutela: 2019-00771-00 (concede)  
Accionante: Leonardo Fajardo Ramírez, c.c. # 91.160.944.  
Accionadas: Emdisalud EPS y Secretaría de Salud Departamental de Santander.

## V. RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derechos fundamental a la salud del señor Leonardo Fajardo Ramírez, según lo reseñado en la parte motiva.

SEGUNDO: En consecuencia, ORDENAR a Emdisalud EPS dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo garantice la remisión del actor a una IPS que cuente con agenda para la especialidad pedida y cuya valoración deberá practicarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. A su vez, el amparo que se otorga es integral relacionado con la patología de base, según lo expuesto.

TERCERO: INFORMAR a las partes que el presente fallo es impugnabile dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

CUARTO: Si el presente fallo no fuere impugnado, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, tal como lo dispone el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ALARCÓN MÉNDEZ  
Juez