JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DE BOGOTA
SECCIÓN SEGUNDA

ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: *110013335012**20170030**100*
ACCIONANTE: *JULIAN SALAZAR GARCÍA como agente oficioso en favor del señor GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADENA*
ACCIONADO: *EPS COOMEVA S.A.*

Bogotá, D.C. veintiocho (28) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

*Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por el señor **JULIÁN SALAZAR GARCÍA** como agente oficioso de su padre el señor **GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADENA** en contra la **COOMEVA E.P.S. S.A.** para que le sean amparados su derechos fundamentales a la vida, igualdad, dignidad humana, salud y seguridad social, con fundamento en los siguientes,*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

En ejercicio de la acción constitucional prevista en el artículo 86 de la Carta Política, el señor Julián Salazar García solicita el amparo el amparo de los derechos fundamentales a la vida, igualdad, dignidad humana, salud y seguridad social, de su padre el señor Guillermo Francisco Salazar Cadena, que asegura están siendo vulnerados o amenazados por COOMEVA EPS S.A.

***2.** Como fundamento de la presente acción de tutela se destacan los siguientes **hechos**:*

***2.1.** Señala que el señor Guillermo Francisco Salazar Cadena es un adulto mayor con 78 años de edad y se encuentra afiliado a COOMEVA EPS S.A.*

Al respecto indica que al actor le ordenaron oxígeno y sonda permanente y que solo el 33% del corazón funciona.

***2.2.** Que entre el 28 de agosto de 2017 al 6 de septiembre siguiente el señor Salazar Cadena estuvo hospitalizado en la Clínica San Ignacio por problemas renales y cardiacos.*

***2.3.** Como consecuencia de lo anterior, el médico tratante ordenó que de manera prioritaria el actor debía asistir en 7 días para el correspondiente control, tiempo durante el cual debía practicarse exámenes especializados de cardiología y nefrología.*

***2.4.** El 8 de septiembre del año en curso COOMEVA EPS S.A. autorizó los servicios de Cardiología con la Fundación Cardio-infantil y el servicio de nefrología con el prestador Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.*

***2.5.** Los prestadores informaron vía telefónica que tenían capacidad para*

aproximadamente en dos (2) meses se volverán a agendar citas remitidas por esa entidad.

2.6. Señala el actor que vía telefónica y personalmente ha solicitado a COOMEVA EPS S.A. que se asigne otro prestado, pero la respuesta es que sólo posee alianzas con esas dos entidades y que es imposible remitirlo a otro.

3. Trámite procesal

3.1. *Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591/91, la tutela de la referencia fue admitida por auto del 14 de septiembre de 2017 y se ordenó su notificación al Representante Legal de COOMEVA EPS S.A..*

En la providencia que admitió la acción se decretó medida provisional para que de inmediato la EPS COOMEVA procediera con el trámite en la agenda de citas en las especialidades de cardiología y nefrología, no obstante, al día de hoy no se acredita el cumplimiento a la orden.

4. De los informes solicitados.

4.1. Informe de LA EPS COOMEVA S.A.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón de notificaciones del Juzgado la EPS COOMEVA S.A. indicó lo siguiente (fls. 29 a 39):

Señala que el accionante cuenta con capacidad económica, teniendo en cuenta que desde el 01 de enero de 2009 cotiza como independiente a esa EPS, con un ingreso base mensual de un (1) salario mínimo legal mensual vigente ($737.171, contando con un estado actual de activo.

Indica que en cumplimiento de la medida provisional ordenada por el Despacho, la EPS autorizó los servicios de consulta por cardiología y nefrología, quedando pendiente que, según la disponibilidad de agenda, las IPS asignen las citas al usuario ya que la EPS COOMEVA S.A. no tiene injerencia directa en los asuntos administrativos de éstas.

Solicitó que se conmine a las IPS Fundación Cardio Infantil y la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., por ser las entidades a las que se direccionó los servicios que requiere el accionante.

Asegura que por parte de la EPS COOMEVA se ha prestado un tratamiento integral, como quiera que en el último mes le han sido autorizados los servicios de consultas médicas generales y especializadas, ayudas diagnósticas, exámenes de laboratorio general y especializado, medicamentos pos y no pos.

Por todo lo anterior, pide que se declare improcedente el ejercicio de la acción de tutela, por cuanto asegura la EPS COOMEVA S.A. ha puesto a disposición todos los servicios que el galeno tratante ha ordenado en beneficio del paciente, permitiéndole una protección integral a la enfermedad general en las fases de promoción, prevención, diagnóstico tratamiento y rehabilitación para todas las patologías (fls. 29 a 39).

En escrito del 25 de septiembre de 2017, solicitó la desvinculación de la señora Ángela María Cruz Libreros, alegando que ella no era la funcionaria encargada

Luis Freddyur Tovar (fls. 44 y 45).

4.2. Informe de la Fundación Cardio - Infantil.

A través del Representante Legal Suplente la Fundación Cardio – Infantil expuso lo siguiente:

Expresó que por parte de la IPS no se le ha vulnerado los derechos fundamentales, pues debido a la demanda de servicios solicitados en todo el país es que no es posible priorizar la situación del accionante, por lo que es deber de COOMEVA EPS S.A. direccionarlo a otra IPS que haga parte de su red de prestadores en donde se oferten los servicios requeridos en un menor tiempo y así se dé inicio al tratamiento en el menor tiempo posible.

Señala a COOMEVA EPS S.A. como responsable en la determinación de la red de prestadores que cuente con el personal médico e infraestructura idónea, atendiendo las patologías que padece el paciente, con el fin de brindar una atención oportuna en condiciones dignas.

Depreca que es la EPS quien debe representar al paciente y es quien de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento y autorizar los servicios y medicamentos requeridos por sus representados, garantizando la efectividad de sus derechos fundamentales y asumiendo los gastos de procedimientos prescritos por su médico tratante.

Por todo lo anterior, pide que se ordene la desvinculación de la Fundación Cardio Infantil, por cuanto es COOMEVA EPS S.A. la directa responsable en la asistencia oportuna del accionante (fl. 47).

II. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

1. Competencia

Es cierto que COOMEVA EPS S.A. es una entidad que se rige por el derecho privado y por lo mismo, en los términos del artículo 1 del Decreto 1382 del 2000[1] y el Artículo 2.2.3.1.2.1.[2] del Decreto 1069 de 2015, son los jueces municipales a quienes se repartirán para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden Distrital o municipal y contra particulares, no obstante lo anterior, esta servidora judicial, ante la avanzada edad del actor y las patología que padece, evitando igualmente la configuración de un perjuicio irremediable, decidió avocar el conocimiento del asunto y de inmediato decretar medida provisional.

---

[1] ***Artículo 1º***-*Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*
(...)
A los jueces municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden Distrital o municipal y contra particulares.
(...) (subrayado *fuera de texto)*

[2] ***Artículo 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela.*** *Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*
(...)
A los jueces municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se

2. *Problema jurídico*

Corresponde determinar si COOMEVA EPS S.A. ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Guillermo Francisco Salazar al no procurar la asignación de citas médicas con la IPS que integran su red de entidades prestadoras de servicios en las especialidades de Cardiología y Nefrología, pese a que el médico tratante ordenó prioridad en los controles del actor.

3. *De la legitimación en la causa por activa*

La agencia oficiosa: *La agencia oficiosa en la acción de tutela encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86*[3] *de la Carta, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela a través de un representante o en nombre propio; así mismo, el Decreto 2591/91 en el artículo 10 dispone que se podrán agenciar derechos ajenos "cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa".*

Cuando la acción de tutela es interpuesta por intermedio de agente oficioso, la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes elementos normativos: (i) el agente oficioso debe manifestar que está actuando como tal; (ii) del escrito de tutela se debe inferir que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción de tutela, ya sea por circunstancia físicas o mentales; (iii) la informalidad de la agencia, pues esta no implica que deba existir una relación formal entre el agente y los agenciados; (iv) la ratificación de lo actuado dentro del proceso[4].

Los dos primeros elementos, es decir la manifestación del agente y la imposibilidad del agenciado para actuar son constitutivos y necesarios para que opere esta figura. El tercer elemento es de carácter interpretativo y el cuarto que versa sobre la ratificación, se refiere cuando el agenciado ha realizado actos positivos e inequívocos, esta actitud permite sustituir al agente.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se evidencia que el señor Julian Salazar García manifestó que actúa como agente oficioso de su padre Guillermo Francisco Salazar Cadena. En segundo lugar, el agente asevera que su padre tiene un delicado estado de salud, situación que le impide interponer la acción de tutela, a su vez, esta condición es confirmada con parte de la historia clínica que se acompaña al proceso y lo manifestado por COOMEVA E.P.S. S.A. en el informe. Lo anterior permite inferir al Despacho que el señor Guillermo Francisco Salazar Cadena no se encuentra en condiciones de propender de manera autónoma por la protección de sus derechos fundamentales y por ende es legítimo que el hijo solicite el amparo constitucional a favor de su padre.

4. *Tesis del Despacho*

La tesis que sostiene el Despacho es que la solicitud de amparo constitucional alcanza prosperidad, en tanto COOMEVA EPS S.A., al no contar con una la infraestructura y/o red de IPSs suficiente que le permitan a sus afiliados obtener de manera oportuna los servicios de salud, pone en grave riesgo el derecho a la

---

[3] *Constitución Política, Artículo 86 "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública"*

[4] [illegible]

vida de los mismos, razón por la cual, es deber del juez de tutela ordenar que se garantice el acceso a todos los servicios médicos que sean necesarios para llevar a cabo el tratamiento recomendado al accionante.

5. Razones que sustentan la tesis

5.1. Reglas generales para que el ejercicio de la acción de tutela sea procedente.

De conformidad con el artículo 86 Superior y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela ha sido creada como un mecanismo judicial preferente cuyo objeto es garantizar de manera efectiva la protección inmediata de los derechos fundamentales, no obstante que su carácter tenga la virtud de ser residual y subsidiario, es decir, que su procedencia está condicionada al hecho de que en el ordenamiento jurídico no exista otro mecanismo de defensa judicial apto y/o eficaz para la defensa del derecho vulnerado o amenazado, salvo que de existir se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ha sido consistente en mantener este carácter, y por ello, el estudio de su procedencia, en un caso determinado, parte por evaluar si el actor cuenta o no con otro instrumento jurídico apto para obtener la defensa efectiva del derecho invocado, toda vez que la misma no estaría llamada a prosperar cuando a través de ella se pretenda sustituir los medios ordinarios de defensa[5].

De acuerdo con lo anterior, no basta con que el juez de tutela verifique que en el caso objeto de análisis le asiste el derecho sustancial reclamado a la persona, ***pues ante la existencia de otro medio de defensa judicial es necesario que analice si ese medio tiene la virtud de restablecer el derecho vulnerado, o si se está ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga imperativa la intervención inmediata del juez constitucional.***

5.2. La procedencia directa de la acción de tutela para la protección del acceso efectivo al derecho fundamental a la salud.

Tras referirnos a la procedencia de la acción de tutela, se precisa que el derecho a la salud en principio no le fue reconocido un carácter fundamental, ya que en el texto constitucional el mismo se encontraba consagrado en el capítulo II que refiere a los "Derechos sociales, económicos y culturales" —artículos 42 a 77— y no en el aparte de "Derechos fundamentales" referidos entre los artículos 11 a 41, no obstante que por su esencia intrínseca con la vida misma, fácil sea constatar que el mismo proporciona las condiciones de dignidad inherentes a la existencia humana, razón suficiente para tutelarlo directamente.

Adicionalmente, se ha dicho que el derecho a la salud tiene una "naturaleza compleja 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, complejidad que implica a efectos de garantizar el goce efectivo del mismo que esté supeditado a los recursos materiales e institucionales disponibles[6]".

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-859 de 2003, se dijo que si bien es cierto el derecho a la salud no puede ser considerado fundamental, en tanto que el mismo no es subjetivo, no lo es menos que "al adoptarse internamente un sistema de salud en el cual se identifican los factores de riesgo, las enfermedades, males, medicamentos, procedimientos y, en general, los factores que el sistema va a atender para lograr la recuperación y el disfrute del máximo nivel posible de salud en un momento histórico determinado, se supera la instancia de indeterminación que impide que el propósito funcional del derecho se traduzca en un derecho subjetivo".

Por tanto, en escenarios en los que se analiza la denegación del acceso efectivo al servicio asistencial, no será necesario que exista amenaza a la vida o a otro derecho fundamental para satisfacer el primer elemento de procedibilidad de la acción de tutela. De ahí que el análisis sobre la existencia de otro medio de defensa judicial no procederá, salvo que exista un procedimiento específico para enfrentar el problema jurídico que se estudia.

Se colige entonces que es obligación de las EPSs, como garante de derechos fundamentales de sus usuarios, contar con una planta de personal acorde con las necesidades de sus pacientes, de tal manera que en el evento de requerir una valoración por un profesional especializado en cierta área de la salud, no deba someterse a los usuarios a demoras y tardanzas injustificadas que prolonguen sus dolencias o agraven su situación.

5.3. Caso concreto.

En el asunto sub-examine está acreditado que el señor GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADANA es cotizante independiente ACTIVO al Sistema de Seguridad Social en Salud, que la EPS a la que se encuentra afiliado es COOMEVA EPS S.A., razón por la cual, es ésta a quien le asiste la obligación de prestar el servicio de salud y facilitarle su acceso promoción, protección y recuperación, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad señalados en el artículo 49 de la Constitución Política de 1991[7].

Teniendo claro el vínculo contractual que existe entre el accionante y COOMEVA EPS S.A., es preciso indicar que el objeto por el cual fue presentada la presente acción de tutela deriva en que, pese a haberse ordenado por el médico tratante y autorizado los servicios para agendar cita de medicina especializada en las áreas de Cardiología y Nefrología, la EPS no cuenta con una IPS que pueda suministrar de manera oportuna el servicio que requiere el actor.

De otra parte, el señor Salazar Cadena siendo sujeto de especial protección constitucional con una edad próxima a los 80 años y las graves patologías que padece con carácter crónico, según epicrisis del Hospital San Ignacio (fl. 7), la EPS COOMEVA no le ha permitido acceder a las citas médicas en las especialidades de cardiología y nefrología que según prescripciones del médico tratante debían practicarse en los 7 días siguientes a efectos de realizar control y seguimiento, término que feneció el pasado 13 de septiembre del año en

---

[7] *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud || Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y*

curso, sin que a la fecha —28 de septiembre— exista la mínima voluntad por parte de la aludida EPS en redirigir a la accionante ante otra IPS distintas a la Fundación Cardio Infantil y la Subred Integrada de Servicio de Salud Norte E.S.E., para lograr la continuidad en el servicio.

En este orden de ideas, si bien COOMEVA EPS S.A. autorizó los servicio de medicina especializada en las áreas de cardiología y nefrología, las mismas son inoficiosas si se tiene en cuenta que para su materialización el accionante debía agendar las correspondientes citas, que justamente ese es el motivo de la acción, pues en la red de entidades prestadoras con las que la accionada ha suscrito contrato ninguna de ellas cuenta con disponibilidad, sin que la EPS involucrada adelante las más mínima acción que le permita al actor acceder a dicho servicio, con el insolente argumento de que "garantizar el servicio al accionante es tarea de todos, no solo de la EPS".

En tal virtud, encuentra el Despacho que la entidad accionada COOMEVA EPS S.A. ha vulnerado el derecho fundamental a la salud, en conexidad con el derecho a la vida digna invocado por el actor, al no otorgar de manera oportuna la cita prioritaria con especialista de cardiología y nefrología que le fuera ordenada por los médicos tratantes vinculados a una de sus IPS adscritas, no encontrando justificación alguna a todo el tiempo en que se ha tardado la accionada para agendar la mencionada cita o permitirle la prestación del servicio en una IPS adscrita o no adscrita distinta a las mencionadas, en especial cuando fue catalogada como "urgente" por los mismo médicos tratantes y que como se ha sostenido por la jurisprudencia constitucional, ***todas las EPS deben contar con una planta de personal acorde con las necesidades de sus pacientes****.*

Por lo anterior, se estima que la citada EPS está negando al aquí actor la posibilidad de acceder a un tratamiento integral que le permita su plena y óptima recuperación, poniendo incluso en riesgo su vida, razón suficiente para acceder a la protección de los derechos fundamentales invocados.

Relativo a la continuidad en la prestación de los servicios de salud la corte ha expresado que "la prestación del servicio de salud debe efectuarse con el propósito de brindar una respuesta efectiva a las necesidades del usuario. Esto es, con la totalidad de tratamientos, medicamentos y procedimientos disponibles basados en criterios de razonabilidad, oportunidad y eficiencia. El cumplimiento de estos presupuestos es obligación del Estado y de las entidades prestadoras del servicio de la salud. No obstante, ante el incumplimiento de estos parámetros, es función del juez constitucional restablecer el derecho conculcado, en este caso la salud, para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y de cualesquiera otros derechos que se vean afectados por la acción u omisión de las entidades obligadas a prestar dicho servicio de conformidad con los fines del Estado Social de Derecho.[8]"

En consecuencia, se accederá el amparo de los de los derechos invocados, y se ordenará a COOMEVA EPS S.A. que de ***INMEDIATO,*** *autorice y agende, dentro de un plazo no mayor a cinco (5) días, la cita con el especialista en cardiología y nefrología que le fue ordenada al señor GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADENA por el médico Oscar Rodrigo Vargas*

Cadena, así como brindar los servicios, procedimientos, tratamientos exámenes y medicamentos que requiera para la recuperación integral de su salud.

Si la entidad accionada no puede suministrar el tratamiento a través de sus IPS, la atención médica deberá ser ofrecida por una Institución no adscrita a la EPS que se encuentre ubicada en Bogotá, con la cual se deberá celebrar el respectivo convenio.

En mérito de lo expuesto el ***JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA****, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

R E S U E L V E

PRIMERO: AMPARAR *los derechos fundamentales a la* ***VIDA, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, IGUALDAD Y DIGNIDAD HUMANA*** *del señor* ***GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADENA****, por las razones expuestas en la parte motiva.*

SEGUNDO: ORDENAR *al Representante Legal* ***COOMEVA EPS S.A****. que* ***DE INMEDIATO****, autorice y agende, dentro de un plazo no mayor a cinco (5) días, la cita con el especialista en cardiología y nefrología que le fue ordenada al señor GUILLERMO FRANCISCO SALAZAR CADENA por el médico Oscar Rodrigo Vargas Cadena, así como brindar los servicios, procedimientos, tratamientos exámenes y medicamentos que requiera para la recuperación integral de su salud.*

Si la entidad accionada no puede suministrar el tratamiento a través de sus IPS, la atención médica deberá ser ofrecida por una Institución no adscrita a la EPS que se encuentre ubicada en Bogotá, con la cual se deberá celebrar el respectivo convenio.

TERCERO: NOTIFICAR *la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.*

CUARTO: ADVERTIR *a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento.*

QUINTO: REMITIR *el expediente a la Honorable Corte Constitucional, sino es apelado, para su eventual revisión.*

NOTIFIQUESE,

YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ