



**DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA  
CIRCUITO DE VILLETA - JUZGADO PROMISCUO MUNICIPAL DE LA PEÑA**

**Proceso:** Acción de tutela

**Radicado:** No.25-398-40-89-001-2023-00066-00.

**Accionante:** VIRGINIA ORDOÑEZ DE MORENO.

**Accionado:** SANITAS EPS

**Asunto:** Sentencia de primera instancia

La Peña, Cundinamarca, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintitrés (2.023)

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede el despacho, dentro del término de ley a proferir la sentencia que en derecho corresponde respecto a la solicitud de tutela impetrada por la señora VIRGINIA ORDOÑEZ DE MORENO en contra de la SANITAS EPS, trámite al que se vinculó la DROGUERIA CRUZ VERDE, la SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1 Partes, derechos vulnerados y petitum constitucional**

La señora VIRVINIA ORDOÑEZ DE MORENO en nombre propio presentó acción de tutela en contra de SANITAS EPS, con el fin que se le proteja su derecho fundamental seguridad social, la salud, la vida en condiciones dignas y la oportunidad, en consecuencia pidió que se le amparen los derechos vulnerados en atención a la patología *de venas varicosas de los miembros con úlcera e inflamación*, pidiendo se le *garantice el tratamiento médico integral y oportuno* ordenando real y efectiva del tratamiento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT 24 VIALES; También pidió se ordene a SANITAS EPS garantizar la continuidad del tratamiento médico del diagnóstico denominado venas varicosas de los miembros con úlcera e inflamación, tratamiento que deberá ser integral acompañado de los servicios médicos asistenciales que se requieran, garantizando la autorización, entrega de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, asignación de citas médicas, para el control y exámenes diagnósticos a los que haya lugar; ordenar a la EPS que en lo sucesivo se abstenga de vulnerar el derecho a la oportunidad y continuidad

del tratamiento médico del diagnóstico, insuficiencia venosa y venas varicosas que requiere para recuperar su salud.

## **1.2 La causa petendi**

Los hechos fundamento de las pretensiones son los siguientes:

Dijo que se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en la EPS SANITAS; refirió que está diagnosticada con venas varicosas de los miembros con úlcera e inflamación, que dicho diagnóstico es doloroso, además que sin el tratamiento adecuado empeora poniendo en riesgo su salud; añadió que tiene problemas para obtener el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT 24 viales, que fueron formulados por el médico especialista de manera urgente para tratar la úlcera grave que le aqueja, pero la EPS Sanitas a pesar de autorizar el medicamento lo dirige a Cruz Verde farmacia, quienes generan pendiente, sostuvo que viene solicitando la entrega de los viales desde hace varias semanas, provocando que sus síntomas empeoren con el riesgo de perder la adherencia al tratamiento; puso de presente que su calidad de vida es cada vez menor por el incumplimiento de la EPS Sanitas, quienes son los responsables directos y su OPL CRUZ VERDE quien se encargan de entregar los medicamentos y tratamientos formulados, pero le han vulnerado sus derechos por no entregarle el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT 24 VIALES, tratamiento que es fundamental para su recuperación y el cual evita que su salud empeore; añadió que los deberes de sanitas EPS no se agotan con la simple expedición de fórmulas, es indispensable que las mismas se hagan efectivas, recabó que el incumplimiento de Sanitas ha sido constante, que el diagnóstico que tiene la ha incapacitado y no le permite realizar ninguna actividad, su situación cada vez en más grave, dijo que los incumplimientos por parte de SANITAS han sido constantes, que el diagnóstica la tiene incapacitada y no le permite realizar ninguna actividad; sostuvo que el actuar de la accionada contraría el ordenamiento jurídico, transgrede sus derechos fundamentales y su salud se ve afectada, que debería contar con una protección reforzada, que es necesario que se les garantice permanente y eficientemente los servicios.

Pidió una MEDIDA PROVISIONAL de la entrega del FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT 24 VIALES.

## **1.3 Actuación procesal y contradicción**

- La acción de tutela fue repartida el 15 de noviembre de 2023 a las 9:11 am en el correo electrónico de este despacho judicial proveniente del aplicativo tutelas en línea de la Rama Judicial, con auto del mismo 15 de noviembre se admitió el trámite la acción de tutela,

ordenándose notificar a la entidad accionada, se vinculó a la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, a la Droguería Cruz Verde y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de seguridad Social en Salud – ADRES, concediéndoseles un término de dos días para que la contesten, se dispuso escuchar en declaración jurada a la accionante y se le hizo un cuestionario para que fuera absuelto por la médico tratante en relación a la presente tutela, finalmente no se accedió a la solicitud de medida provisional pedida en la solicitud de amparo constitucional.

- El día 17 de noviembre se escuchó en declaración jurada a la accionante a través de la plataforma *Microsoft Teams*

- **Respuesta de la entidad vinculada ADRES**

El día 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico dirigido a este despacho judicial el Dr. Julio Eduardo Rodríguez Alvarado conforme poder conferido por el Jefe de la oficina jurídica de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES rindió un informe sobre los hechos de la presente acción de tutela, adujo que de la lectura de la tutela se puede concluir que la accionante solicita el amparo de los derechos fundamentales vulnerados por la entidad accionada, quien no ha realizado la prestación de servicios de salud en condición de normalidad; acto seguido se refirió a la naturaleza jurídica de dicha administradora, hizo mención de los derechos a la salud y seguridad social, la vida, que se persiguen vía acción de tutela, hizo alusión a la falta de legitimación en la causa por pasiva, expuso cuáles son las funciones de las Entidades Promotoras de Salud – EPS, los mecanismos de financiación de la Cobertura integral para el suministro de servicios y tecnología en salud, los servicios y tecnologías en salud financiados con cargo a la Unidad de pago por capitación (UPC), el presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud con cargo a la UPC, los servicios y tecnologías no financiados con los recursos de la UPC y con el presupuesto máximo.

Al abordar el estudio del caso concreto advirtió que es función de la EPS y no de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, entidad que tampoco tiene funciones de inspección, vigilancia y control para sancionar a una EPS, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esa entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación integral y oportuna del servicio de salud a sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de

garantizar la atención, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo la vida o la salud, máxime cuando el sistema de seguridad social en salud contempla varios mecanismos de financiación de los servicios, los cuales están plenamente garantizados a las EPS.

De la facultad de recobro dijo que la Resolución 094 de 2020 la cual establece lineamientos sobre los servicios y tecnologías financiados por la UPC, en concordancia con el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, para señalar que si bien la ADRES es la encargada de garantizar al adecuado flujo de recursos de salud, específicamente de la financiación de los servicios no financiados por la UPC, el anterior artículo se debe interpretar con el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, el cual estableció el mecanismo de financiación denominado “PRESUPUESTO MÁXIMO”, cuya finalidad es que los recursos de salud se giren ex ante a la prestación de los servicios, para que las EPS presten los servicios de salud.

Pidió negar el amparo en lo que respecta a la ADRES y en consecuencia se le desvincule, que se niegue cualquier tipo de recobro, pues los servicios, insumos, y medicamentos en salud se encuentran garantizados plenamente a través de la UPC y los presupuestos máximos, también solicitó modular las decisiones en el sentido de no comprometer la estabilidad del sistema General del Seguridad Social en Salud.

- **Respuesta de la entidad vinculada secretaria de Salud Departamental de Cundinamarca**

El 17 de noviembre la Secretaria de Salud Departamental de Cundinamarca por intermedio de la directora de Aseguramiento encargado Floresmiro Benavides contestó la tutela, sostuvo que el accionante se encuentra afiliado en la base del ADRES como Activo en el régimen Contributivo como Cotizante en la EPS SANITAS del municipio de La Peña Cundinamarca, y que se encuentra en condición de subsidiado; que se trata de una paciente con el diagnóstico de úlcera crónica en el miembro inferior, diagnóstico de úlcera de miembro inferior, esto quiere decir que la atención médica integral, suministro de exámenes. Diagnósticos, procedimientos tratamientos, medicamentos relacionados con la patología que padece están a cargo de la EPS SANITAS, quien es la institución que debe garantizar el tratamiento prescrito por los médicos tratantes. Teniendo en cuenta lo estipulado en la Resolución 2808 de fecha 30 de Diciembre de 2022 y sus anexos técnicos 1:” Listado de Medicamentos”, anexo técnico 2” Listado de Procedimientos”, anexo técnico 3 “Listado de procedimiento de laboratorios clínicos” Expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, dijo que conforme el

código D03AX el principio activo FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO se financian con recursos de la UPC deben ser entregados por la EPS, sostuvo que no hace parte de su objeto social garantizar los servicios de salud correspondiente a la EPS Sanitas quien es la que percibe los dineros para estos servicios, pidió no se le imputara responsabilidad porque es la EPS Sanitas a quien le corresponde la atención integra con cargo a la UPC y NO UPC.

○ **Respuesta de la entidad accionada SANITAS EPS**

El 22 de noviembre a través del correo electrónico el representante legal para temas de salud y acciones de tutela señor Jerson Eduardo Flórez Ortega de Sanitas EPS, contestó la tutela, señaló que la accionante VIRGINIA ORDOÑEZ DE MORENO se encuentra afiliada desde el 27 de septiembre de 2022 en el régimen subsidiado, y se le está brindando la cobertura del PBS del que trata la resolución 2808 de 2022, que se han autorizado los servicios que ha requerido, que frente a la pretensión de la accionante se encuentra autorizado y por lo tanto se le pidió una respuesta a Cruz Verde y están a la espera, pidió se hiciera un estudio de responsabilidad subjetiva, dado que la EPS desplegó todas las actuaciones encaminadas al suministro de los medicamentos de la accionante y por presentarse una situación de fuerza mayor no se permitió que dicha entrega pudiera materializarse, puso de presente apartes de la sentencia SU 034 de 2018 que se refiere al incidente de desacato a la orden de tutela; de la pretensión de atención integral, dijo que no se puede suponer que en el futuro la EPS Sanitas vulnerará los derechos fundamentales de la accionante, pues la pretensión. Se refiere a hechos que no han ocurrido, pidió se declare la improcedencia de la tutela

Como razones de su defensa expuso la improcedencia de la tutela por existencia de otro mecanismo de defensa y otras consideraciones adicionales, señaló que en la sentencia T 382 de 2018 se debe acatar el principio de subsidiaridad, que la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar la competencia de la jurisdicción ordinaria; adujo la existencia de otros mecanismos de defensa que resultan idóneos y eficaces para la protección de los derechos que se consideran amenazados, que se debió acudir a la Superintendencia de Salud ya que la ley 1122 de 2007 en su artículo 41 establece la función jurisdiccional de la superintendencia de salud

También señaló la inexistencia de violación de derechos fundamentales, pues no existe ninguna conducta atribuible a la EPS que haga necesaria la puesta en marcha de la tutela, que no hay evidencia de la negación de servicios.

Que en este caso es improcedente el tratamiento integral, que no existe prueba en donde se indique que el tratamiento integral se le debe autorizar a la señora Virginia Ordoñez, se

refirió a la facultad expresa de recobro a la administradora de los recursos del SGSSS Adres, que se haga una orden de pago a favor de la EPS Sanitas. Así pidió se declare improcedente la tutela, que se ordene a Cruz Verde la dispensación del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO HUMANO RECOMBINANTE; denegar el tratamiento integral, que en el fallo se determine la patología objeto de amparo, estableciéndose que las prestaciones proceden siempre y cuanto se cuente con la orden del médico tratante adscritos a la EPS, que se ordene de manera expresa a la administradora de Recursos del sistema de seguridad social en salud ADRES se reintegre a la EPS Sanitas el 100% de los costos de los Servicios y tecnologías en salud no cubiertos por el PBS que en virtud de la orden de tutela se suministran.

- **Respuesta de la entidad vinculada Droguerías y Farmacias Cruz Verde SAS**

El día 20 de noviembre, mediante correo electrónico la entidad Droguería y Farmacia Cruz Verde contestó la tutela a través de La Abogada de gestión procesal de Droguerías y Farmacia Cruz Verde SAS María José García Mercado. Sobre los hechos de la tutela dijo que su relación con la EPS Sanitas se circunscribe a la entrega de medicamentos e insumos autorizados previamente a sus afiliados en virtud del contrato suscrito, y que se pronunciará únicamente de los hechos referentes al suministro de medicamentos.

Informó al despacho que el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO HUMANO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG ha presentado la novedad de escasez de abastecimiento por parte del proveedor, frente a un medicamento de requisición especial, sujetos a la disponibilidad del proveedor, que una vez se cuente con el mismo se procederá a la entrega inmediata, que dicho medicamento se encuentra en gestión de adquisición y aprovisionamiento dependiendo de los tiempos de entrega, dijo que ya se hizo la solicitud de compra; recaló que dentro de sus funciones como gestor farmacéutico dentro del SGSSS no se encuentra en garantizar la prestación del servicio, pues esta actividad corresponde a las EAPB, ya que son estas las que asumen los deberes indelegables de aseguramiento en salud. Recalcó que entre Cruz Verde y Sanitas EPS existe una relación comercial que se circunscribe a la entrega de medicamentos e insumos médicos autorizados por Sanitas EPS a sus pacientes, por lo tanto, solo hasta el recibido de la autorización de servicios por parte de la EPS SANITAS fue posible su dispensación. Aclaró que aún cuando la EPS genere varias autorizaciones de servicios de la misma fecha tratándose de tratamiento continuos, la aprobación de la autorización por parte de la EPS es MES a MES, de forma tal que una vez aprobada por parte de la EPS, Cruz Verde cuenta con 30 días calendarios para efectuar la entrega, de lo contrario el volante pierde vigencia según lo

establecido por la EPS y farmacias Cruz Verde, aseveró que una vez se cuente con el medicamento se procederá a su entrega inmediata.

Propuso las excepciones que denominó 1. Inexistencia de afectación a un derecho fundamental por parte de droguerías y farmacias Cruz Verde. 2. Falta de legitimación en la causa por pasiva. 3. La gestión del riesgo de salud es responsabilidad de la EPS

Pidió negar las pretensiones respecto de Cruz verde y ordenar su desvinculación, pues, se acreditó la entrega del FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG se encuentra en proceso de adquisición y una vez se cuente con el mismo, se procederá al traslado al punto de dispensación.

- El 22 de noviembre de 2022, la EPS accionada presentó un segundo escrito de contestación a la tutela, luego e referir la afiliación de la accionante, informó al juzgado que se está dando cumplimiento a la autorización de las órdenes médicas vigentes, presentadas por el usuario o su familia a través del canal establecido para ello, frente a las pretensión de la accionante dijo que se encuentra autorizado por lo cual se solicitó el certificado, y continuó con la exposición de la defensa expuestas en el documento anterior contentivo de la contestación, aportando un archivo denominado "022SoporteEntrega.pdf"

La medica tratante a quien se le solicitó respondiera un cuestionario guardó silencio.

## 2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 2.1 Competencia

Las premisas normativas: artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 306 de 1992, el Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 333 de 2021 otorgan competencia a este Despacho para resolver la acción constitucional planteada.

### 2.2 La acción de tutela

Fue consignada por el Constituyente de 1991 en el artículo 86 como una acción que legitima a toda persona 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"*. Es una acción que procede exclusivamente *"(...) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"* (art. 86 ibídem).

Se trata entonces de una acción de carácter residual y subsidiaria, que excepcionalmente puede ser utilizada como mecanismo transitorio cuando el afectado, disponiendo de otro medio de defensa judicial, siguiendo las previsiones de la preanotada disposición constitucional desarrollada por el art. 8 del Decreto 2591 de 1991, la utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **2.3 Lo que se debate y el problema jurídico**

Del estudio de la acción de tutela se desprende con claridad que el objeto perseguido por la parte accionante es que le entreguen el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT que es necesario para el tratamiento de las venas varicosas con úlcera que padece, medicamento que fue prescrito por la médica internista tratante.

SANITAS EPS dijo que autorizó los medicamentos y que no los ha entregado la entidad CRUZ VERDE, además que no ha vulnerado derechos de la accionante.

La Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca sostiene que la entrega de dicho medicamento es una obligación de la EPS.

La Farmacia y Droguería Cruz Verde SAS ha dicho que su relación con la EPS Sanitas es la entrega de medicamentos e insumos autorizados previamente a sus afiliados en virtud del contrato suscrito, y que se pronunciará, que el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO HUMANO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG ha presentado la novedad de escasez de abastecimiento por parte del proveedor, frente a un medicamento de requisición especial, sujetos a la disponibilidad del proveedor, que una vez se cuente con el mismo se procederá a la entrega inmediata.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de seguridad Social en Salud – ADRES señaló las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación integral y oportuna del servicio de salud a sus afiliados, máxime cuando el sistema de seguridad social en salud contempla varios mecanismos de financiación de los servicios, los cuales están plenamente garantizados a las EPS.

Con fundamento en lo anterior, el problema jurídico que de resolver el despacho se centra en determinar si la entidad Sanitas EPS y/o la Secretaría de Salud Departamental de Cundinamarca, y/o La Droguería y Farmacia Cruz Verde SAS y/o La administradora de recursos del Sistema de Seguridad social en salud han vulnerado algún derecho de la accionante ante la omisión en la entrega del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT, que requiere para el tratamiento de las venas varicosas con úlcera que padece la accionante, y, determinar si es procedente el tratamiento integral que demanda la accionante.

## **2.4 Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de protección**

La Corte Constitucional ha sido clara es advertir la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la vida, cuando está en riesgo la salud de una persona; en síntesis, ha dicho la Corte Constitucional en los eventos en los cuales se evidencia el desconocimiento de derechos fundamentales de una persona y se requiere de una mediación inmediata de la autoridad judicial, - como consecuencia de su particular situación-, el procedimiento jurisdiccional establecido en la Ley 1122 de 2007 y modificado por las Leyes 1797 de 2016 y 1949 de 2019 carece de idoneidad y eficacia, por lo que la acción de tutela se convierte en el único medio de defensa con el que cuentan los ciudadanos para obtener protección de sus garantías fundamentales.

En la sentencia T 243 de 2016 expuso la Corte Constitucional una vez analizó el contenido de la norma que regula la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de salud que *“(...) es claro que la Superintendencia no ejerce funciones jurisdiccionales para solucionar las controversias sobre el suministro, distribución y entrega de medicamentos, por lo que la accionante no cuenta con un medio judicial ordinario para conjurar la posible vulneración de los derechos fundamentales invocados”*.

## **2.5 El derecho fundamental a la Salud y a la vida y su protección por vía de acción de tutela**

Es necesario recordar que con la sentencia T-760 del 31 de julio de 2008, el derecho a la salud, adquirió la categoría de derecho constitucional fundamental, porque guarda estrecha relación con los derechos a la vida, la integridad personal y la Dignidad humana, y porque muchas de las veces, el tutelante es sujeto de especial protección, y lo más importante, porque la salud se encuentra contemplada dentro de los servicios públicos amparados por la Carta Política, el bloque de constitucionalidad, la ley, y los planes obligatorios de salud.

La vida, establecida como valor y derecho fundamental en la Constitución Política (preámbulo y Art. 11), debe ser propendida y garantizada por las autoridades públicas y los particulares, con mayor razón, si prestan el servicio público de seguridad social.

Los artículos 11 y 13 de la Constitución Política de Colombia disponen que el derecho a la vida es inviolable y se consagra como deber del Estado el de protegerlo, en especial, el de aquellas personas que por su condiciones económicas, físicas o mentales se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y en el mismo sentido, ordena sancionar los abusos y maltratos que contra ellos se cometan.

La Corte Constitucional en su amplia jurisprudencia, ha considerado que el derecho a la vida debe ser comprendido en una acepción amplia, al considerar que tal derecho no se debe entender desde una dimensión meramente biológica, sino como un derecho cualificado que implica el reconocimiento y búsqueda de una vida digna, pues limitarlo solamente a la idea reducida de peligro de muerte, sería no concebir que se trata de un concepto que se extiende a la posibilidad concreta de recuperación y mejoramiento de las condiciones de salud, en la medida en que ello sea posible, cuando éstas condiciones se encuentran debilitadas o lesionadas y afecten la calidad de vida de las personas o las condiciones necesarias para garantizar a cada quien, una existencia digna.

Consecuente con lo anterior ha dicho la Corte Constitucional que *“(...) el derecho constitucional fundamental señalado en el artículo 11 de la Carta Política, implica además que el titular alcance un estado lo más lejano posible al sufrimiento y que, en consecuencia, pueda desempeñarse en sociedad como un individuo normal con una óptima calidad de vida, único sentido en el que puede interpretarse el artículo 11 superior, entendido armónicamente con el principio de dignidad humana contenido en el artículo 1° de la Constitución”*.

Las autoridades tienen el deber de velar por la protección y salvaguarda de la vida, la integridad, la libertad y la autonomía de hombres y mujeres por el solo hecho de existir, independientemente de cualquier consideración.

En tal contexto y en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta, la seguridad social debe sujetarse a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establece la ley, entendida como un servicio público inherente a la finalidad social del Estado y debe asegurarse su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (Art. 365 de la Constitución Política).

*“(...) las normas que reglan el acceso al servicio a la salud, ya en el régimen contributivo ora en el subsidiado, no pueden desconocer los derechos constitucionales fundamentales de las personas ni el principio de dignidad humana, lo cual ocurre cuando las empresas promotoras de salud ya sea del régimen contributivo o subsidiado, aplicando de manera estricta dicha reglamentación, niegan la autorización de un procedimiento quirúrgico u omiten el suministro de medicamentos o elementos necesarios para mantener la vida, la integridad personal o un mejor funcionamiento del organismo, con el argumento de que no se encuentran incluidos en el plan obligatorio de salud”*.

La Corte Constitucional ha edificado una serie de sub reglas constitucionales en torno al derecho fundamental a la salud el cual puede ser objeto de protección por vía de tutela, siempre y cuando se demuestre que su falta de reconocimiento (i) lesiona de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se predica de un sujeto de especial protección constitucional y, (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.

## **2.6 Presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para ordenar el suministro de tratamientos, procedimientos o medicamentos excluidos del plan obligatorio de salud**

El plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación –UPC (antiguo plan obligatorio de salud) es el conjunto de servicios de atención en salud y reconocimientos económicos al que tiene derecho en caso de necesitarlos, todo afiliado al régimen contributivo o subsidiado, y el mismo conjunto de servicios al que está obligada a garantizar a sus afiliados toda entidad promotora de salud autorizada para operar en el Sistema, los cuales son delimitados y definidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

El ordenamiento jurídico prevé que algunos tratamientos que no estén expresamente consagrados en el manual de procedimientos y en las demás normas complementarias, se encuentran excluidos de la cobertura del Plan, lo cual resulta “compatible con la Constitución, pues es un mecanismo que asegura el equilibrio financiero del sistema de salud.” Sin embargo, en determinados casos la aplicación rígida y absoluta de las exclusiones y limitaciones puede vulnerar derechos fundamentales, razón por la cual el juez constitucional debe acudir a la excepción de inconstitucionalidad (Art. 4° de la Constitución), frente a la normatividad que establece ese tipo de limitaciones, con el fin de restablecer los derechos vulnerados, siempre y cuando se cumplan los requisitos dispuestos por la jurisprudencia constitucional, a saber:

“a. Que la falta del medicamento o tratamiento excluido por la reglamentación legal o administrativa, amenace los derechos constitucionales fundamentales a la vida o a la integridad personal del interesado, pues no se puede obligar a las Entidades Promotoras de Salud a asumir el alto costo de los medicamentos o tratamientos excluidos, cuando sin ellos no peligran tales derechos;

“b. Que se trate de un medicamento o tratamiento que no pueda ser sustituido por uno de los contemplados en el Plan Obligatorio de Salud o que, pudiendo sustituirse, el sustituto no obtenga el mismo nivel de efectividad que el excluido del plan, siempre y cuando ese nivel de efectividad sea el necesario para proteger el mínimo vital del paciente;

“c. Que el paciente realmente no pueda sufragar el costo del medicamento o tratamiento requerido, y que no pueda acceder a él por ningún otro sistema o plan de salud (el prestado a sus trabajadores por ciertas empresas, planes complementarios prepagados, etc.).

“d. Que el medicamento o tratamiento haya sido prescrito por un médico adscrito a la Empresa Promotora de Salud a la cual se halle afiliado el demandante”<sup>1</sup>.

## **2.7 La Ley Estatutaria de la Salud**

---

<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-265 de 2006, ha considerado también que se violan los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de quien necesita el tratamiento no incluido en el POS, cuando i) la falta del tratamiento vulnera o amenaza los derechos a la vida y a la integridad física de quien lo requiere; ii) ese tratamiento no puede ser sustituido por otro que se encuentre incluido en el POS; iii) el tratamiento ha sido prescrito por un médico adscrito a la E.P.S. a la cual se está solicitando el tratamiento; y iv) el interesado no puede costear directamente el tratamiento ni las sumas que la E.P.S. se encuentra autorizada legalmente a cobrar, y no puede acceder al tratamiento por otro plan distinto que lo beneficie.

Con la Ley Estatutaria 1751 de febrero 16 de 2015, se reitera la fundamentalidad del derecho a la salud, el cual es autónomo e irrenunciable en lo individual y lo colectivo, conforme dicha ley este derecho fundamental comporta los siguientes principios Universalidad, Pro homine, Equidad, continuidad, Oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad del derecho, libre elección sostenibilidad, solidaridad, eficiencia, interculturalidad, protección de pueblos indígenas.

Existe un plan de beneficios en salud con cargo a la UPC, que son todos los beneficios a los cuales tiene derecho todos los afiliados al SGSSS en Colombia.

Con la Resolución 2808 de fecha de diciembre de 2022 se actualiza el plan de beneficios con cargo a la UPC.

Según el artículo 15 de la Ley Estatutaria de la salud el sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, prevención, la paliación la atención de la enfermedad y la rehabilitación de sus secuelas

De acuerdo a la ley estatutaria se garantiza la autonomía de los profesionales de salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo.

## **2.8 El carácter integral de la prestación del servicio de salud. Alcance de las órdenes de tutela que reconocen atención integral en salud**

Según la Corte Constitucional en su constante jurisprudencia el tratamiento integral tiene como finalidad garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud y evitar la interposición de acciones de tutela por cada servicio prescrito por el médico tratante. También se ha señalado que las empresas promotoras de salud (EPS) no pueden omitir la prestación de los servicios de salud que supongan la interrupción de los tratamientos por conflictos contractuales o administrativos y que impidan el acceso de sus afiliados a la finalización óptima de los tratamientos. Así las cosas, concluyó que el objetivo final del tratamiento integral consiste en asegurar la atención de las prestaciones relacionadas con las afecciones de los pacientes.

Sobre el carácter integral de la prestación del servicio de Salud el despacho se atenderá a las sub reglas constitucionales decantadas por la Corte Constitucional en la sentencia T – 398 de 2008, con ponencia del Honorable Magistrado Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, providencia que brilla por su claridad en los planteamientos respecto de cuando es procedente el amparo de tutela en estos casos:

“19. La Corte Constitucional ha encontrado pues, criterios determinadores recurrentes, en presencia de los cuales ha desarrollado líneas jurisprudenciales relativas al reconocimiento de la integralidad en la prestación del servicio de salud. Así, esta corporación ha dispuesto que tratándose de: (i) sujetos de especial protección constitucional (23) (menores, adultos mayores, desplazados(as), indígenas, reclusos(as), entre otros), y de (ii) personas que padezcan de enfermedades catastróficas(24) (sida, cáncer, entre otras), se debe brindar atención integral en salud, con independencia de que el conjunto de prestaciones requeridas estén excluidas de los planes obligatorios. Lo anterior no debe ser interpretado como una especificación exhaustiva, pues es posible encontrar otros criterios razonables mediante los cuales se pueda hacer determinable la orden de atención integral en salud, como lo ha hecho en algunas ocasiones la Corte, por ejemplo en casos en que la situación de salud de una persona es tan precaria e indigna (sin que se trate de un sujeto de especial protección o de alguien que padezca de una enfermedad catastrófica), que se ordena el reconocimiento de todas las prestaciones que requiera para superar dicha situación(25). Se insiste, en que a lo anterior debe mediar el cumplimiento de las condiciones que la jurisprudencia constitucional ha dispuesto para garantizar el derecho a la salud por vía de tutela”.

## **2.9 En qué eventos el concepto médico vincula a la EPS**

La jurisprudencia constitucional ha considerado el derecho al diagnóstico como un componente del derecho a la salud, el cual implica una valoración técnica, científica y oportuna que defina con claridad el estado de salud del paciente y los tratamientos médicos que requiere. Está compuesto por tres etapas, a saber:

- i. Identificación.
- ii. Valoración.
- iii. Prescripción.

Así, en principio, la competencia para emitir un diagnóstico corresponde al médico tratante adscrito a la EPS a la que se encuentre afiliado el usuario, siendo su concepto el principal criterio para definir los servicios de salud requeridos.

## **2.10 El Caso Concreto**

2.10.1 Respecto al principio de subsidiaridad, necesario dentro de la acción de tutela, observa el despacho que la señora VIRGINIA ORDOÑEZ DE MORENO, es una persona de la tercera edad, pues cuenta con más de 80 años, así no hay duda que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, quien en la demanda de tutela se está indicando que la falta del medicamento pone en riesgo su salud y su vida, sùmase a lo anterior que en el presente caso se suscita un conflicto para la entrega de unos medicamentos situación que no está regulada expresamente en el artículo 41 de la Ley 1949 de 2019 como función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud.

En virtud de lo anterior y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, se puede concluir fácilmente que el procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud no es un mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados por la actora, además la falta de entrega del medicamento advierte el desconocimiento de derechos fundamentales de una persona que requiere una medicación para el tratamiento de su enfermedad.

2.10.2 establecida la procedencia de la tutela frente al principio de subsidiaridad y con las pruebas que obran dentro del proceso se observa que la señora VIRGINIA ORDOÑEZ DE MORENO se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado en la Entidad SANITAS EPS con un estado de activo, conforme se aprecia en la Consulta a la Base de datos de la Administradora de recursos del Sistema General de seguridad Social en Salud ADRES (archivo 7 del expediente electrónico).

Según se advierte en la fórmula médica aportada con la demanda de tutela la accionante tiene un diagnóstico de *vena varicosa con úlcera*.

Frente al diagnóstico de venas varicosas con úlcera se sabe que el día 27 de septiembre de 2023 la profesional de la medicina Dra. Angélica Vargas Díaz (médica internista) le prescribió a la señora ORDOÑEZ DE MORENO actora: FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG TRES VECES POR SEMANA para 60 días de tratamiento en cantidad de 24 en presentación vial polvo liofilizado, y los APÓSITOS ANTIMICROBIANO (VULCONSAN) ANTIMICROBIAL COMPLEX 0.1 % 10 CM X 10 CMS tal como se advierte en el archivo "003FormulaMedica.pdf".

La accionante solicita la entrega del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75., y aportó tal como se advierte en la página 10 del archivo denominado "002DemandaTutela.pdf" que para la solicitud 242616317 se encuentra pendiente por entregar el medicamento EPIPROT 75MCG vial x 1 12 viales.

Respecto éste medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT tanto la Secretaria de Salud Departamental, como la Administradora ADRES han sostenido que le corresponde a SANITAS EPS el suministro de dichos medicamentos al actor.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia T 246 de 2016

Sanitas EPS al contestar la tutela confesó que el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE se encuentra autorizado por dicha entidad, tal como se advierte en la contestación de la tutela vista en el archivo denominado "020RespuestaSanitas.pdf" y también indicó que respecto de la dispensación del medicamento conforme a la orden médica de forma periódica y mensual se apoyó de la Droguería Cruz Verde, quien se encarga de la dispensación de medicamentos e insumos que se encuentren debidamente autorizados según el ordenamiento médico.

La entidad vinculada Farmacia y Droguería Cruz Verde SAS al contestar la tutela informó que su relación con la EPS SANITAS se limita a la entrega de medicamentos e insumos médicos autorizados previamente a sus afiliados, que para el caso del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG ha presentado la novedad de escasez de abastecimiento por parte del proveedor, frente a un medicamento de requisición especial, sujetos a la disponibilidad del proveedor, que una vez se cuente con el mismo se procederá a la entrega inmediata, que dicho medicamento se encuentra en gestión de adquisición y aprovisionamiento dependiendo de los tiempos de entrega.

Ahora, respecto del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EIPROT, se concluye que encuentra dentro del Plan de Beneficios con cargo a la UPC, así lo dijo tanto la Secretaria de Salud Departamental, además, al revisar el contenido de la resolución 2808 de 2022<sup>3</sup> que actualiza el plan de beneficios en salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación, en la sección A1 financiación con recursos de la UPC con descripción de principio activo No. 420 Factor de crecimiento epidérmico incluye todas las presentaciones y formas farmacéuticas, lo expuesto permite arribar a la conclusión, que el medicamento pedido por la acción de tutela se encuentra dentro de los servicios y tecnologías en salud que deben ser suministrados con recursos de la unidad de pago por capitación y es responsabilidad de la respectiva EPS<sup>4</sup>.

Conforme lo expuesto ha de decirse que la entidad accionada SANITAS EPS, tiene el deber de entregar el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EIPROT, para que sea aplicado a la accionante y debe velar porque dicha entrega se realice de manera conforme las indicaciones del Médico tratante.

---

<sup>3</sup> En la página web del ministerio de salud se encuentra la Resolución 2808 de 2022 junto con sus anexos

<sup>4</sup> Las Entidades Promotoras de Salud EPS tienen el deber de prestar los servicios de medicina que han sido prescritos por el médico tratante, en la sentencia de tutela T 243 de 2016 dijo la Corte Constitucional que es Obligación de las EPS de hacer entrega de medicamentos prescritos sin dilaciones injustificadas<sup>4</sup>.

En la sentencia T-1117 de 2020 la Corte Constitucional sostuvo "Las entidades promotoras de salud no sólo tienen la obligación de garantizar la entrega oportuna y eficiente de los medicamentos que requiere el paciente, sino también la de adoptar medidas especiales cuando se presentan barreras injustificadas que impidan su acceso, ya sea por circunstancias físicas o económicas, más allá de las cargas soportables que se exigen a los usuarios del sistema".

Recapitulando, la accionante tiene un diagnóstico de venas varicosas con úlcera, que para el tratamiento de dicha enfermedad la médica tratante prescribió el medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINATE HUMANO 75 MCG EPIPROT, que la EPS Sanitas autorizó la entrega de dicho medicamento, y que dicha autorización de entrega se dio a Farmacias y Droguerías CRUZ VERDE, entidad que no se ha negado a la entrega, solo que se ha presentado escasez del medicamento abastecimiento por parte del proveedor, frente a un medicamento de requisición especial, que una vez se cuente con el mismo se procederá a la entrega inmediata, que dicho medicamento se encuentra en gestión de adquisición y aprovisionamiento dependiendo de los tiempos de entrega.

El día 22 de noviembre de 2023 se recibió por parte de la EPS Sanitas un correo en el que vuelve a contestar la tutela y puso de presente que frente a la pretensión de la acción de tutela se encuentra autorizado y entregado, aportando una constancia de entrega firmada por Johana Cifuentes con CC 1019021585 de Bogotá, en el cual está declarando que recibió de conformidad los productos y el folleto informativo, este recibido se hizo frente a la solicitud 242616317, que corresponde al medicamento Epirot 75MCG Polv iny vial, tal como se advierte en el archivo "022SoporteEntrega.pdf".

Conforme la constancia secretarial de fecha 23 de noviembre, se advierte que se tuvo comunicación con la accionante quien manifestó que recibió el medicamento solicitado vía tutela. Y que fue entregado el 22 de noviembre.

Así no hay duda que el medicamento solicitado vía tutela conforme la constancia de pendiente, ha sido entregado a la accionante, generándose un hecho superado frente a la entrega del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINATE HUMANO EPIPROT

"Se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales. De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado".

2.10.3 Respecto al tratamiento integral que demanda la actora ha de señalarse que la Corte Constitucional ha encontrado, criterios determinadores recurrentes, en presencia de los cuales ha desarrollado líneas jurisprudenciales relativas al reconocimiento de la integralidad en la prestación del servicio de salud, sin embargo, en el presente caso, como se ha visto, si bien es cierto la actora es una persona de la tercera edad, no se puede desconocer que SANITAS EPS no ha negado el tratamiento y los medicamentos que la actora requiere para el tratamiento a la úlcera que padece, incluso ha ordenado los medicamentos que fueron prescritos por la médica tratante, aún antes de

presentarse la acción de tutela, y si no se han entregado, ha sido porque los mismos no se encontraron en la Farmacia CRUZ VERDE, es más, la accionante en su declaración jurada ha indicado que a ella se le ha atendido, y está agradecida por el tratamiento que le han dado por le EPS, en tales condiciones ordenar la integralidad del tratamiento para la úlcera que tiene la actora equivaldría a amparar hechos futuros e inciertos, lo cual escapa del alcance de la tutela, la cual está diseñada para la protección inmediata de los derechos fundamentales ante la actual e inminente agresión o amenaza de los mismos.

Por tal motivo se ha de denegar la solicitud de tratamiento integral de la úlcera que padece la actora ya, que no existe razón alguna para suponer que no se continuará dicho tratamiento una vez se le entregue los medicamentos que ya han sido autorizados por la EPS.

2.10.4 También se ha de negar a la petición de autorización elevada por SANITAS EPS de recobro, pues, los medicamentos FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG, EPIPROT se encuentra dentro del Plan de Beneficios con cargo a la UPC, y no se ha accedido a la petición de tratamiento integral.

## **2.11 Conclusión y respuesta al problema jurídico**

Así las cosas, se denegará el amparo solicitado respecto del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT por presentarse el hecho superado dentro del trámite de la presente acción de tutela.

Se denegará el amparo respecto del tratamiento integral conforme se dijo en presencia.

Se exhortará a la EPS SANITAS, para que en lo sucesivo, esté pendiente de la entrega efectiva de las órdenes para tratamientos médicos y medicamentos requeridos por la actora para el tratamiento de la úlcera que padece.

No se accede a la petición de autorización elevada por la accionante y SANITAS EPS de recobro, pues los medicamentos que no han sido entregados pese a estar autorizados FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT, se encuentran dentro del Plan de Beneficios con cargo a la UPC.

## **3. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA PEÑA - CUNDINAMARCA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DENEGAR** el amparo solicitado por la señora VIRGINIA ORDONEZ DE MORENO respecto del medicamento FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT por presentarse el hecho superado.

**SEGUNDO: DENEGAR** el tratamiento integral solicitado por la accionante conforme se expuso en la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO: EXHORTAR** a la EPS SANITAS, para que en lo sucesivo, esté pendiente de la entrega efectiva de las órdenes para tratamientos médicos y medicamentos requeridos por la actora para el tratamiento de la úlcera que padece.

**CUARTO: NO SE ACCEDE** a la petición de autorización elevada por SANITAS EPS de recobro, pues, los medicamentos que no han sido entregados pese a estar autorizados FACTOR DE CRECIMIENTO EPIDERMICO RECOMBINANTE HUMANO 75 MCG EPIPROT se encuentra dentro del Plan de Beneficios con cargo a la UPC.

**QUINTO: DESVINCULAR** a la secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES del presente trámite de tutela.

**SEXTO:** Por secretaría notifíquese esta decisión por el medio más eficaz, al accionante, a la parte demandada y a las entidades vinculadas

**SEPTIMO:** en firme esta decisión remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo ordenado por los arts. 86 de la Constitución Política y 31 de Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE-**

El Juez,

**ERNESTO TRILLOS OQUENDO**

Firmado Por:

**Ernesto Trillos Oquendo**  
**Juez Municipal**  
**Juzgado Municipal**  
**Juzgado 001 Promiscuo Municipal**  
**La Peña - Cundinamarca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f7cfd6b13ef1dacc3be8f8043ffa1f53ed8fed8a2c680e96f1ef7e52f31a148f**

Documento generado en 24/11/2023 12:22:30 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**