



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE EJECUCIÓN  
DE SENTENCIAS DE CALI**

**SENTENCIA DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA No. 14  
RAD. 760014003-009-2023-00007**

Santiago de Cali, 1º de febrero de 2023

**REFERENCIA:** ACCIÓN DE TUTELA  
**ACCIONANTE:** MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ  
**ACCIONADA:** EPS EMSSANAR S.AS.  
**VINCULADA:** SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL  
GRUPO DE ESPECIALISTA EN MANEJO INTEGRAL DE  
ENFERMEDADES CRONICAS – SEDE PALMIRA VALLE -  
SECRETARIA DE SALUD DISTRITALDE CALI  
SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL  
MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCION SOCIAL  
SUPERINTENDENCIA DE SALUD  
ADRES  
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE

**I.- OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO**

Proveer acerca de la acción de tutela instaurada por la señora **MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ** en contra de la EPS EMSSANAR S.A.S. por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana.

**II.- ANTECEDENTES**

**La demanda y hechos relevantes**

- "...VIVO EN EL CORREGIMIENTO DEL GUANABANAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE; SOY SOLTERA SIN HIJOS Y SIN INGRESOS, SOY POBRE Y LO ÚNICO QUE TENGO EN SALUD ES LA EPS EMSSANAR. RECIENTEMENTE ME SOMETIDA A UNA CIRUGIA DE CORAZÓN ABIERTO, DE LA CUAL DEBO TENER CIERTOS CUIDADOS Y PRECAUCIONES, ENTRE ELLOS, EL SUMINISTRO INTEGRAL Y REGULADO DE LOS MEDICAMENTOS ORDENADOS, LOS CUALES NO ESTÁ FUERA DEL POSS Y DEBO DESPLAZARME A LA CIUDAD DE PALMIRA A RECLAMAR. NO TENGO DINERO PARA ADQUIRIR MIS MEDICAMENTOS NI MOVILIZARME Y/O EJERCER UNA ACTIVIDAD QUE ME GENERE INGRESOS, TENIENDO EN CUENTA MI PADECIMIENTO DE LO CUAL LLEVO DOS INFARTOS ANTERIORES A LA CIRUGIA."

Por lo que solicita ordenar a la EPS EMSSANAR que asuma la entrega urgente, completa y constante de los medicamentos, de conformidad con lo enunciado en el punto 1 de los hechos de esta demanda de acción de tutela. Igualmente, que se disponga de los exámenes y todo lo relacionado con la salud y recuperación integral.

De igual manera, solicita la exoneración de copagos y cuotas moderadoras, así como aplicar el art. 43 y 47 de la Constitución Política teniendo en cuenta la sentencia T-760 de 2008.

**III.- TRAMITE PROCESAL**

El Juzgado mediante el auto interlocutorio del 18 de enero de 2023, admitió la acción de tutela y requirió a la entidad accionada EPS EMSSANAR S.A.S. para que en el improrrogable término de dos (02) días procediera a ejercer su derecho a la defensa

conforme a los hechos expuestos en el libelo demandatorio. Así mismo se vinculó a GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MANEJO INTEGRAL DE ENFERMEDADES CRONICAS – SEDE PALMIRA, ECRETARIA DE SALUD DISTRITALDE CALI, SECRETARIA DE SALUDA DEPARTAMENTAL, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, SUPERINTENDENCIA DE SALUD y ADRES, para lo de su cargo, en el mismo auto se requirió a la parte accionante para que aclarara al despacho en qué consistía la medida provisional anunciada en el escrito de tutela.

### **Contestación de la entidad accionada.**

#### **EPS EMSSANAR S.A.S.**

Allegó concepto médico en el que indicó:

- *“... Se revisan las pretensiones solicitadas por el ACCIONANTE y teniendo en cuenta los elementos contenidos en el PSBUPC, NOPBSUPC y en lo que respecta a las EXCLUSIONES como lo emite la resolución 2808 y 2809 del 2022 por la cual se actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Se tiene lo siguiente:*

*Los medicamentos: NIFEDIPINO, VALSARTAN, PRAZOSINA, AMIODARONA, ATORVASTATINA, FUROSEMIDA, ACETAMINOFEN, ESOMEPRAZOL, BROMURODEIPRATROPIO, BISOPROLOL y APIXABAN se encuentran dentro del PBSUPC. Se verifica en plataforma conexas lazos y se evidencia que el APIXABAN se encuentra autorizado con NUA: 2022003330322 para ser prestada en la IPS: DROGUERIA EN SALUD COLOMBIA SAS-PALMIRA (VALLE). Los soportes del BISOPROLOL se encuentran vencidos. El resto de los medicamentos se encuentran capitados con el servicio farmacéutico: DROGUERIA EN SALUD COLOMBIA SAS-PALMIRA (VALLE). Se deben reclamar con soportes vigentes por parte del usuario.*

*Respecto a la exoneración de copagos y cuotas moderadoras, se tiene que la Corte Constitucional conforme a la Ley 1306 del 2009, expreso que las personas con discapacidad mental tienen derecho a los servicios de salud, incluidos los relacionados con la salud sexual y reproductiva, de manera gratuita, a menos que la fuerza de su propio patrimonio, bien sea directo o derivado de la prestación alimentaria, les permita asumir dichos gastos. Así mismo reiteró la Circular 55 del 2022, del Ministerio de Salud y la Protección social la cual exhortó a las entidades promotoras de salud de los regímenes contributivo y subsidiado a dar estricto cumplimiento de los acuerdos 260 del 2004 y 365 de l2007 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, aunado a ello las disposiciones legales expedidas con posterioridad a estos acuerdos, que exceptúan, de manera concurrente, del pago de cuotas moderadoras y copagos, entre otros grupos de la población, a las personas con discapacidad mental. Por otro lado, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional indicó, que, si bien los pagos moderadores resultan ajustados a la Constitución, es cierto que todo sujeto tiene derecho a acceder a los servicios y más cuando esta persona se encuentra en estado de vulnerabilidad y existe una alta probabilidad de que carezca de recursos económicos para pertenecer al sistema.*

*Respecto a la integralidad, se tiene que el tratamiento integral de todos los servicios incluidos o no en el plan de beneficios y que necesite la paciente debido a su diagnóstico, incluyendo transporte, alimentación y alojamiento cuando este llegase a ser auspiciado por la prima anual de la unidad de pago por capitación-UPC (Solo*

*en el caso de los municipios que así lo requieran) será brindado a cabalidad por parte de EMSSANAR EPS.”*

Del archivo allegado no se observa otros escritos de respuesta a la presente acción de tutela.

### **SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL**

Guardó silencio.

### **Contestación de las entidades vinculadas**

### **SECRETARIA DE SALUD DISTRITAL**

La Jefe de la Oficina de la Secretaria Distrital de Salud allegó respuesta a la presente acción de tutela en la que indicó:

- *“... La secretaria Distrital de Salud, procedió a verificar el estado de afiliación de MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ con C.C. 42971358 constatando que se encuentra afiliado a EMSSANAR SAS EPS Régimen subsidiado de Palmira Valle, según información extraída de la base de datos única de afiliados de la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud – ADRES en estado ACTIVO.*

...

*EMSSANAR SAS EPS es una entidad de carácter privado que se ocupa de prestar el servicio público de salud, por lo tanto, de conformidad con el numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio, en la medida en que se le atribuye la supuesta violación de derecho fundamentales.*

...

*Respecto a la atención en salud y los servicios complementarios de la seguridad social, requeridos por MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ deberá ser suministrada de manera inmediata por la EPS la cual debe desplegar todas las acciones necesarias para superar la situación en atención a su requerimiento.*

*La EPS EMSSANAR SAS está en la obligación y es la llamada a brindar todos los servicios médicos y asistenciales que requiera MARIA DE CARMEN ZAPATA ARBELAEZ sin imponer trabas administrativas o económicas que la pueda perjudicar. ...”*

Por lo tanto, se ordena desvincular de la presente acción de tutela a la Secretaria Distrital de Salud de la Alcaldía de Santiago de Cali ante la falta de legitimación en la causa por pasiva y se ordene a la EPS EMSSANAR SAS autorizar los servicios médicos requeridos por María del Carmen Zapata Arbeláez.

### **GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MANEJO INTEGRAL DE ENFERMEDADES CRÓNICAS – GESENCRO IPS**

El representante legal de la Institución en respuesta a la presente acción de tutela indicó:

- *“... Consultado el registro de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES) se evidencia*

que el accionante se encuentra afiliada en régimen subsidiado de Emssanar EPS. y que una vez conocida la presente acción constitucional nos permitimos manifestar al despacho que, revisada la historia clínica del paciente registra lo siguiente:

Que el médico en consulta del 28 de diciembre del año dos mil veintidós ha ordenado para el tratamiento de HIPERTENSION ESENCIAL, ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRONICA. Por lo que el médico tratante ordena los siguientes medicamentos AMIODARONA CLORHIDRATO TABLETA 200MG, ATORVASTATINATABLETA40MG,FUROSEMIDA TABLETA 40MG,BISOPROLOL TABLETA 5MG,TRAZODONA CLORHIDRATO TABLETA 50MG ,APIXABAN TABLETA 5MG,ACETAMINOFEN TABLETA 500MG,CLOPIDOGREL TABLETA 75MG,VALSARTAN TABLETA 80MG,PRAZOSINA TABLETA 1 MG,NIFEDIPINO CAPSULA DE LIBERACION PROLONGADA 30MG/12 HORAS,BROMURO DE TIOTROPIO -SOLUCION PARA INHALACION -5 mcg se entregan más recomendaciones a la paciente en la mencionada consulta, frente a la no entrega de los medicamentos ordenados por el médico tratante se debe indicar que GESENCRO IPS no es el llamado a efectuar la entrega del mismo y que la actividad de autorización y entrega de los medicamentos está en cabeza de la eps a través del servicio de farmacia.

Finalmente, el GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MANEJO INTEGRAL DE ENFERMEDADES CRÓNICAS S.A.S GESENCRO IPS se permite indicar que ha realizado todas la acciones necesarias y requeridas por la señora MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ., respetuosos, como siempre ha sido la política de nuestra institución, de los principios morales y derechos fundamentales de todos los pacientes.”

Es así que solicita se ordene desvincular de la acción de tutela toda vez que la Institución ha cumplido con los parámetros del servicio ofertado sin vulneración de derechos fundamentales a la accionante.

## **ADRES**

Jefe de la Oficina Jurídica de la Administradora de los Recursos del Sistema de General de General de Seguridad Social en Salud – ADRES – señaló que:

- “... De acuerdo con la normativa anteriormente expuesta, es función de la EPS, y no de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, la prestación de los servicios de salud, ni 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 esta Entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de esta Entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, en atención al requerimiento de informe del H. Despacho, es preciso recordar 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 seguros de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de garantizar la atención, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo su vida o su 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.”

Finalmente aduce que de los hechos descritos y el material probatorio resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos

fundamentales del actor y en consecuencia desvinculó a esta entidad del trámite de la presente acción constitucional.

### **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

El Director Técnico de la Subdirección de Defensa Jurídica contestó la presente acción de tutela indicando que:

- *“...Me permito de entrada solicitar muy respetuosamente se desvincule a la Superintendencia Nacional de Salud de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a esta entidad, dado que los fundamentos fácticos de la presente acción, se encuentra a cargo de la Entidad Administradora del Plan de Beneficios en Salud (EAPB), frente a la prestación del servicio de salud de la parte accionante, quien deberá pronunciarse de fondo sobre la prestación de los servicios requeridos en la presente acción constitucional; por tal motivo resulta evidente la falta de legitimación en la causa por parte de esta Entidad en el contenido de la presente.*

*De conformidad a lo antes expuesto, es evidente que esta Superintendencia, NO es la responsable de la presunta vulneración a los derechos fundamentales alegados por la accionante en el presente trámite de tutela, pues se reitera que es la Entidad Administradora del Plan de Beneficios en Salud (EAPB), quien se encuentra legitimada en la causa para pronunciarse respecto a lo pretendido por la parte accionante.”*

### **MINISTERIO DE SALUD**

La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en la que señaló que:

- *“... En relación con los hechos descritos en la tutela, debe señalarse que a este Ministerio no le consta nada de lo dicho por la parte accionante, el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene dentro de sus funciones y competencias la prestación de servicios médicos ni la inspección, vigilancia y control del sistema de Seguridad Social en Salud, sólo formula, adopta, dirige, coordina, ejecuta y evalúa la política Pública en materia de Salud, Salud Pública, promoción social en salud, así como, participa en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos laborales, lo cual se desarrolla a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo, razón por la cual desconocemos los antecedentes que originaron los hechos narrados y por ende las consecuencias sufridas.*

*De otra parte, debe considerarse que las otras Entidades accionadas y/o vinculadas, son entidades descentralizadas que gozan de autonomía administrativa y financiera y sobre las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene injerencia alguna en sus decisiones ni actuaciones, tal y como se sustentará más adelante.*

...

*Me opongo a todas y cada una de las pretensiones formuladas, en tanto el Ministerio de Salud y Protección Social no ha violado ni amenaza violar derecho fundamental alguno. Toda vez, que esta cartera ministerial, fue creada a través del artículo 9º de la Ley 1444 de 2011, como un organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, y a través del Decreto Ley 4107 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra del Sector Administrativo de Salud y Protección Social”, en su artículo 1º se le asignó*

la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud.

...

Respecto al MEDICAMENTO denominado VALSARTÁN, APIXABAN, NIFEDIPINA, PRAZOSINA, AMIODARONA, ATORVAS-TATINA, FUROSEMIDA, ACETAMINOFÉN, ESOMEPRAZOL, IPRATROPIO BROMURO, BISOPROLOL, solicitado por el accionante mediante la presente acción constitucional, se debe indicar que el mismo se encuentra incluido en el anexo UNO (1) de la Resolución 2808 de 2022 “por la cual se establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC)”, en los siguientes términos:

|      |                    |  |  |
|------|--------------------|--|--|
| 3057 | A02BC              | SE FINANCIAN CON RECURSOS DE LA UPC TODOS LOS PRINCIPIOS ACTIVOS PERTENECIENTES AL SUBGRUPO DE REFERENCIA ATC A02BC - INHIBIDORES DE BOMBA DE PROTONES, MONOFÁRMACOS                                   | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 3053 | C30AA              | SE FINANCIAN CON RECURSOS DE LA UPC TODOS LOS PRINCIPIOS ACTIVOS PERTENECIENTES AL SUBGRUPO DE REFERENCIA ATC C30AA - INHIBIDORES DE LA HMG COA REDUCTASA  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 3075 | C05C               | SE FINANCIAN CON RECURSOS DE LA UPC TODOS LOS PRINCIPIOS ACTIVOS PERTENECIENTES AL SUBGRUPO DE REFERENCIA ATC C05C - BLOQUEANTES SELECTIVOS DE CANALES DE CALCIO CON EFECTOS PRINCIPALMENTE VASCULARES | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 3052 | C09CA              | SE FINANCIAN CON RECURSOS DE LA UPC TODOS LOS PRINCIPIOS ACTIVOS PERTENECIENTES AL SUBGRUPO DE REFERENCIA ATC C09CA - ANTAGONISTAS DE ANGIOTENSINA II  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 81   | APIXABÁN           |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 829  | PRAZOSINA          |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 71   | AMIODARONA         |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 470  | FUROSEMIDA         |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 8    | ACETAMINOFÉN       |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 562  | IPRATROPIO BROMURO |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |
| 146  | BISOPROLOL         |  | INCLUYE TODAS LAS CONCENTRACIONES Y FORMAS FARMACÉUTICAS |

Respecto a los Copagos o cuotas Moderadoras: Los copagos y las cuotas moderadoras se establecen en el Decreto 1652 de 6 de agosto de 2022 y se crearon con el objeto de racionalizar la utilización de los servicios de salud y contribuir a la financiación del servicio.

Las cuotas moderadoras tienen por objeto regular la utilización del servicio de salud y estimular su buen uso, promoviendo en los afiliados la inscripción en los programas de atención integral desarrollados por las EPS.

...

Respecto al Tratamiento Integral: A este punto resulta procedente manifestar que la pretensión es vaga y genérica, por lo que es necesario que el paciente o su médico tratante precise cuáles son los medicamentos y procedimientos requeridos, a fin de que esta entidad pueda determinar si, es procedente su cubrimiento a través de alguno de los mecanismos de protección mencionados en el numeral 1. Sin embargo, en relación con el reconocimiento de esta petición, se debe advertir que el fallo de tutela no puede ir más allá de la amenaza o vulneración de los derechos y pretender protegerlos a futuro, pues al hacerlo desbordaría su alcance y además se incurriría en el error de otorgar servicios y tecnologías que sin el concepto médico de por medio, su pertinencia frente al paciente es incierta, ya que los tratamientos o determinados servicios son pertinentes para ciertos pacientes, dependiendo de sus patologías y condiciones específicas y solo el médico o el profesional de la salud correspondiente, puede determinar su procedencia frente al paciente.”

Por lo tanto, solicita se exonere de toda responsabilidad que se le pueda llegar a endilgar dentro de la presente acción de tutela”

#### **IV.-CONSIDERACIONES**

1.- Este despacho es competente para asumir y definir el trámite constitucional iniciado por la parte accionante.

2.- El problema jurídico que se somete a consideración del despacho estriba en determinar si hay vulneración de los derechos fundamentales de la parte accionante por parte de la entidad accionada.

3.- La acción de tutela ha sido concebida, como un procedimiento preferente y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos que determine la ley.

Así las cosas, la efectividad de la acción, reside en la posibilidad de que el juez si observa que en realidad existe la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales de quien solicita protección, imparta una orden encaminada a la defensa actual de la garantía constitucional afectada.

#### **V.- MARCO JURISPRUDENCIAL Y LEGAL**

##### **1º La naturaleza constitucional de la acción de tutela.**

La acción de tutela es una figura consagrada en nuestra Constitución Política y está reglamentada en el Decreto 2591 de 1991, concebida como un mecanismo de defensa y pro inmediato de los derechos fundamentales de toda persona, con la finalidad de permitir que éstas puedan acudir en todo momento y lugar ante los jueces, para solicitar protección rápida de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Es reiterada la Jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional, al establecer que ésta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; busca ante todo brindar a cualquier persona sin mayores requisitos de orden formal, la protección inmediata y específica de sus derechos fundamentales; es un mecanismo inmediato o directo para la debida protección del derecho constitucional violado o amenazado; está concebida como una acción residual y subsidiaria, la cual no está llamada a proceder como mecanismo alternativo o sustituto de las vías legales de protección de derechos.

##### **2º Del derecho a la salud –Reiteración de jurisprudencia (S-T-322/2018)**

“La salud es un derecho humano esencial e imprescindible para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano, entonces, debe tener la garantía al disfrute del más alto nivel posible de salud que le posibilite vivir dignamente.

Dentro del marco de regulación internacional es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) respecto del alcance del derecho a la salud, por cuanto el aludido pacto hace parte del bloque de constitucionalidad. De manera textual, dicho instrumento internacional prescribe que: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda*

*persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad". ...*

En cuanto a su connotación como derecho, la salud ha tenido una sistemática evolución jurisprudencial. En un primer momento se interpretó como un derecho de desarrollo progresivo, que era amparable por vía de acción de tutela cuando quiera que el mismo estuviese en conexidad con el derecho a la vida y otros derechos como la dignidad humana. Posteriormente, en el desarrollo jurisprudencial de las decisiones de la Corte, se explicó que la fundamentalidad de un derecho no podía subordinarse a la manera en que éste se materializara. Por ello, la jurisprudencia constitucional dio el reconocimiento a la salud como un derecho fundamental *per se*<sup>1</sup>, que podría ser protegido a través de la acción de tutela ante su simple amenaza o vulneración, sin que tuviese que verse comprometida la vida u otros derechos para su amparo.

Posteriormente, en Sentencia T-760 de 2008, en la que la Corte puso de presente la existencia de fallas estructurales en la regulación del Sistema de Seguridad Social en Salud, se afirmó que el derecho fundamental a la salud es autónomo “*en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna*”. Por medio de la anterior argumentación, se puso fin a la interpretación restrictiva de la naturaleza del derecho a la salud como conexo a otros, y se pasó a la definición actual como un derecho fundamental independiente. Con la expedición de la Ley 1751 de 2015<sup>2</sup>, el Legislador materializa en un compendio normativo la interpretación jurisprudencial del derecho fundamental a la salud. Es así como su artículo 2° describe aspectos que ya habían sido analizados con los pronunciamientos de esta Corporación, tales como que la prestación de los servicios de salud estaría a cargo del Estado o de particulares autorizados para tal efecto y que la supervisión, organización, regulación, coordinación y control del servicio sería ejercida por entidades Estatales.

El derecho fundamental a la salud, que tiene un contenido cambiante debido a su propio desarrollo, exige del Estado una labor de permanente actualización, ampliación y modernización en su cobertura, lo cual se confirmó con la expedición de la Ley 1715 de 2015. Para concretar esos objetivos es fundamental que se garantice que los elementos esenciales del derecho a la salud, como son (i) la disponibilidad, (ii) la aceptabilidad, (iii) la accesibilidad y (iv) la calidad e idoneidad profesional<sup>3</sup>, estén interconectados y que su

---

<sup>1</sup> Sentencias C-463 de 2000, T-016 de 2007, T-1041 de 2006, T-573 de 2008, entre otras.

<sup>2</sup> “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”. Esta Ley tuvo su control previo de constitucionalidad por medio de la sentencia C-313 de 2014.

<sup>3</sup> En relación con cada uno de ellos, la norma en cita establece que:

*a) Disponibilidad. El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente;*

*b) Aceptabilidad. Los diferentes agentes del sistema deberán ser respetuosos de la ética médica, así como de las diversas culturas de las personas, minorías étnicas, pueblos y comunidades, respetando sus particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud, permitiendo su participación en las decisiones del sistema de salud que le afecten, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley y responder adecuadamente a las necesidades de salud relacionadas con el género y el ciclo de vida. Los establecimientos deberán prestar los servicios para mejorar el estado de salud de las personas dentro del respeto a la confidencialidad;*

*c) Accesibilidad. Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información;*

presencia sea concomitante, pues la sola afectación de cualquiera de estos elementos es suficiente para comprometer el cumplimiento de los otros y afectar la protección del derecho a la salud<sup>4</sup>.

Con lo descrito, se puede concluir que la salud “es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los derechos humanos”<sup>5</sup>, el que no puede ser entendido como la garantía de unas mínimas condiciones biológicas que aseguren la existencia humana<sup>6</sup>. Por el contrario, tal derecho supone la confluencia de un conjunto amplio de factores, como la recreación y la actividad física, que influyen sobre las condiciones de vida de cada persona, y que pueden incidir en la posibilidad de llevar al más alto nivel de satisfacción el buen vivir<sup>7</sup>. Por tal motivo, la protección y garantía del derecho a la salud impacta sobre otros derechos fundamentales inherentes a la persona, como son la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la dignidad humana y la vida.”

Con los anteriores fundamentos legales y jurisprudenciales estudiados entra el Despacho a resolver el caso en concreto.

## VI. CASO EN CONCRETO

Como primera medida es de indicar que en el presente caso se cumplen con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, teniendo en cuenta que frente al primero, la accionante solicita la entrega de medicamento ordenados por su médico tratante el 23 de noviembre de 2022, por lo que al momento de interponer la presente acción constitucional ha transcurrido un término prudencial y, de otro lado, frente al segundo requisito se observa que no existe otro medio eficaz que pueda salvaguardar de forma oportuna los derechos fundamentales incoados por la accionante.

Ahora bien, en el presente asunto tenemos que conforme a la historia clínica allegada y a la información suministrada por la **IPS - GESENCRO** - tratante de la accionante cuenta con un diagnóstico de Base: **“OTROS ESTADOS POSTQUIRURGICOS ESPECIFICADOS, INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL, HIPERTENSION ESENCIAL – ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRONICA, ULCERA DEL MIEMBRO INFERIOR, NO CLASIFICADA EN OTRA PARTE”** enfermedades por las cuales se ordenó los siguientes medicamentos:

- **MIODARONA CLORHIDRATO TABLETA 200MG,**
- **ATORVASTATINA TABLETA 40MG,**
- **FUROSEMIDA TABLETA 40MG,**
- **BISOPROLOL TABLETA 5MG,**
- **TRAZODONA CLORHIDRATO TABLETA 50MG ,**
- **APIXABAN TABLETA 5MG,**
- **ACETAMINOFEN TABLETA 500MG,**

---

d) **Calidad e idoneidad profesional.** Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos”.

<sup>4</sup> Sentencia C-313 de 2014.

<sup>5</sup> Observación general número 14 sobre “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)” Párrafo 1.

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general número 14, “El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud”.

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general número 14, párrafo 4.

- **CLOPIDOGREL TABLETA 75MG,**
- **VALSARTAN TABLETA 80MG,**
- **PRAZOSINA TABLETA 1 MG,**
- **NIFEDIPINO CAPSULA DE LIBERACION PROLONGADA 30MG/12 HORAS,**
- **BROMURO DE TIOTROPIO -SOLUCION PARA INHALACION -5 mcg**

Se informa por la accionante que la EPS no realiza la entrega de manera completa y constante.

Aunado a lo anterior, informa que no cuenta con la capacidad económica para pagar los copagos y/o cuotas moderadoras, por lo que solicita de la exoneración de los mismos.

A su turno, la entidad accionada **EPS EMSSANAR** allegó escrito de concepto médico, de donde expone que:

*“Los medicamentos: NIFEDIPINO, VALSARTAN, PRAZOSINA, AMIODARONA, ATORVASTATINA, FUROSEMIDA, ACETAMINOFEN, ESOMEPRAZOL, BROMURODEIPRATROPIO, BISOPROLOL y APIXABAN se encuentran dentro del PBSUPC. Se verifica en plataforma conexas lazos y se evidencia que el APIXABAN se encuentra autorizado con NUA: 2022003330322 para ser prestada en la IPS: DROGUERIA EN SALUD COLOMBIA SAS-PALMIRA (VALLE). Los soportes del BISOPROLOL se encuentran vencidos. El resto de los medicamentos se encuentran capitados con el servicio farmacéutico: DROGUERIA EN SALUD COLOMBIA SAS-PALMIRA (VALLE). Se deben reclamar con soportes vigentes por parte del usuario.”*

Sin embargo, no aporta prueba de las autorizaciones de los medicamentos como tampoco de la entrega efectiva a la tutelante, lo que constituye a todas luces una actuación que vulnera el derecho fundamental a la salud de la señora MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ si en cuenta se tiene las diversas patologías que presenta.

| DIAGNOSTICOS DE BASE |   |
|----------------------|---|
| Z988                 | OTROS ESTADOS POSTQUIRURGICOS ESPECIFICADOS               |
| I219                 | INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACION      |
| I058                 | OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL                   |
| I10X                 | HIPERTENSION ESENCIAL (PRIMARIA)                          |
| J449                 | ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRONICA, NO ESPECIFICADA  |
| L97X                 | ULCERA DEL MIEMBRO INFERIOR, NO CLASIFICADA EN OTRA PARTE |

Es por lo anterior que se ordenará a la EPS EMSSANAR SAS para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación, autorice y proceda con la entrega de los medicamentos ordenados por el médico tratante el 28 de diciembre de 2022 a la accionante respecto a sus diversas patologías ya descritas, sin que medie obstáculo administrativo de ninguna índole.

De otro lado respecto a los copagos y/o cuotas moderadoras se tiene que el decreto 1652 del 6 de agosto de 2022 por el cual el Ministerio de Salud y Protección Social adicionó al título 4 de la parte 10 del libro 2 de decreto 780 de 2016 relativo a la determinación del régimen aplicable para cobro de pagos compartidos o copagos y cuotas moderadoras a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud” señala cuales patologías se encuentra exentas de pago, encontrándose los siguientes diagnósticos de la accionante que se encuentran exentos así:

- **HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA)**

*Artículo 2.10.4.6 Excepciones para el cobro de cuota moderadora. Están exceptuados del cobro de cuota moderadora, además de lo establecido en el artículo 2.10.4.9. de este acto administrativo: Los afiliados en el Régimen Subsidiado, en todos los servicios que requieran.*

...

2.2. Atención de pacientes con hipertensión arterial”

- **INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL**

Artículo 2.10.4.8. Excepciones del cobro de copagos. Los afiliados están exentos de copago, por las atenciones en salud originadas en:

1. Eventos y servicios de alto costo en el régimen Contributivo y Subsidiado:

...

1.3. Atención integral para el manejo quirúrgico de **enfermedades cardíacas**, de aorta torácica y abdominal, vena cava, vasos pulmonares y renales, incluyendo las tecnologías en salud de cardiología y hemodinamia para diagnóstico, **control y tratamiento, así como la atención hospitalaria de los casos de infarto agudo de miocardio**

- **ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRÓNICA, NO ESPECIFICADA**

Artículo 2.10.4.6 Excepciones para el cobro de cuota moderadora. Están exceptuados del cobro de cuota moderadora, además de lo establecido en el artículo 2.10.4.9. de este acto administrativo:

Los afiliados en el Régimen Subsidiado, en todos los servicios que requieran.

...

Atención de pacientes con Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica — EPOC.”

Es así, que se ordenará a la **EPS EMSSANAR SAS** que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, se sirva efectuar la exoneración de copagos y/o cuotas moderadoras a favor de la señora **MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ** en la entrega de los medicamentos denominados **NIFEDIPINA, VALSARTAN, PRAZOSINA, AMIODARONA, ATORVASTATINA, FUROSEMIDA, INH BROMURO DE IPRATROPIO, CLOPIDOGREL y BISOPROLOL**, siempre que los mismos sean prescritos con ocasión a las siguientes enfermedades: **HIPERTENSIÓN ESENCIAL, INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL y ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRÓNICA, NO ESPECIFICADA.**

Ahora bien, en relación con la integralidad mencionada en los fundamentos facticos y de derecho en el escrito de tutela; recordemos que la H. Corte Constitucional, en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Por esto, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, **los ancianos**, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un **tratamiento preferencial** en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionado.(negrilla propia)

De ahí que, en nuestro asunto, es preciso tener en cuenta que la accionante es una adulto mayor sujeto de especial protección constitucional que merece de la buena prestación de servicio de salud con el objeto de garantizar la salud y vida por parte de la EPS EMSSANAR

aunado a las patologías que presenta que requieren de una especial atención médica sin trabas administrativas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado frente al principio de Tratamiento Integral en salud, lo siguiente:

*“El tratamiento integral tiene la finalidad de 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 del accionante. “Las EPS no pueden omitir la prestación de los servicios de salud que supongan la interrupción de los tratamientos por conflictos contractuales o administrativos, e impidan el acceso de sus afiliados a la finalización óptima de los tratamientos”. En esa medida, el objetivo final del tratamiento integral consiste en “asegurar la atención (...) de las prestaciones relacionadas con las afecciones de los pacientes”.*

*Por lo general, se ordena cuando (i) la entidad encargada de la prestación del servicio ha sido negligente en el ejercicio de sus funciones y ello ponga en riesgo los derechos fundamentales del paciente. Igualmente, se reconoce cuando (ii) el usuario es un sujeto de especial protección constitucional (como sucede con los menores de edad, adultos mayores, indígenas, desplazados, personas con discapacidad física o que padezcan enfermedades catastróficas); o con aquellas (iii) personas que “exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas”.*

*El juez constitucional en estos casos debe precisar el diagnóstico que el médico tratante estableció respecto al accionante y frente al cual recae la orden del tratamiento integral. Lo dicho teniendo en consideración que no resulta posible dictar órdenes indeterminadas ni reconocer prestaciones futuras e inciertas; lo contrario implicaría presumir la mala fe de la EPS en relación con el cumplimiento de sus deberes y las obligaciones con sus afiliados, en contradicción del artículo 83 Superior<sup>8</sup>”.*

Por lo anterior, se considera procedente ordenar al representante legal y/o gerente EPS EMSSANAR proporcionar el tratamiento integral a su favor en relación a las patologías correspondientes a: **HIPERTENSIÓN ESENCIAL, INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL Y ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRÓNICA, NO ESPECIFICADA**, sin que medie obstáculo administrativo de ninguna índole.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a la salud que le asisten a la señora **MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ** por parte de la **EPS EMSSANAR SAS** según lo expuesto en el cuerpo motivo de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **EPS EMSSANAR SAS** a través de su Representante Legal y/o gerente para para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia autorice y proceda con la entrega de los medicamentos ordenados por el médico tratante de la accionante el 28 de diciembre de 2022 respecto a sus diversas patologías ya descritas, sin que medie obstáculo administrativo de ninguna índole.

---

<sup>8</sup> Sentencia T-259/19 Corte Constitucional.

**TERCERO: ORDENAR** a la **EPS EMSSANAR SAS** a través de su Representante Legal y/o gerente para para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia se sirva efectuar la exoneración de copagos y/o cuotas moderadoras a favor de la señora MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ en la entrega de los medicamentos: **NIFEDIPINA, VALSARTAN, PRAZOSINA, AMIODARONA, ATORVASTATINA, FUROSEMIDA, INH BROMURO DE IPRATROPIO, CLOPIDOGREL y BISOPROLOL**, siempre que los mismos sean prescritos con ocasión a las siguientes enfermedades: **HIPERTENSIÓN ESENCIAL, INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL y ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRÓNICA, NO ESPECIFICADA.**

**CUARTO: ORDENAR** a la **EPS EMSSANAR SAS** a través de su Representante Legal y/o gerente para para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia le brinde a la señora MARIA DEL CARMEN ZAPATA ARBELAEZ tratamiento integral respecto de los diagnósticos denominados: **“HIPERTENSIÓN ESENCIAL, INFARTO AGUDO DEL MIOCARDIO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN, OTRAS ENFERMEDADES DE LA VALVULA MITRAL y ENFERMEDAD PULMONAR OBSTRUCTIVA CRÓNICA, NO ESPECIFICADA”** sin que medie obstáculo administrativo de ninguna índole.

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes esta providencia, por el medio más expedito (artículo 36 del Decreto 2591/91).

**SEXTO:** Sí no fuere impugnada la providencia dentro del término de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, (artículo 31 del Decreto.2591/91).

**SEPTIMO:** Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional por secretaria archívese.

NOTIFÍQUESE

ANGELA MARÍA ESTUPIÑÁN ARAUJO  
JUEZ