



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
República de Colombia

Bogotá D. C., 11 de octubre de 2021

ACCIÓN DE TUTELA N° 2021-00513 DE MANUEL ENRIQUE ROBLES CONTRA LA ASOCIACIÓN MUTUAL SER E.S.S. E.P.S.

SENTENCIA

Corresponde a este Despacho resolver en primera instancia la acción de tutela promovida por Manuel Enrique Robles contra la Asociación Mutual Ser E.S.S. E.P.S. por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la seguridad social.

ANTECEDENTES

Hechos de la acción de tutela

Manifestó que tiene 61 años y que está afiliado al régimen subsidiado en salud Asociación Mutual Ser E.S.S. E.P.S.; que es campesino, residente en el municipio de Barranco de Loba del departamento de Bolívar y que no es pensionado ni está afiliado a ningún fondo de pensiones. Que además vive con su esposa y se sostienen de lo que siembran y cosechan sin tener otro ingreso adicional.

Indicó que le diagnosticaron una úlcera corneal en ojo izquierdo por lo que la accionada le otorgó la portabilidad por un año en Bogotá y está siendo atendido en la Clínica de los Ojos quien le ordenó los procedimientos quirúrgicos de "*extracción extracapsular asistida de cristalino ojo izquierdo – anillo de tensión capsular – requiere viscoat*" y la "*inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares ojo izquierdo – anillo de tensión capsular – requiere viscoat*".

Precisó que los procedimientos fueron autorizados por la accionada mediante el radicado No. 1307401056778 por lo que la Clínica de los Ojos le entregó el formato de cotización de servicios por un valor de \$546.600 que debe cancelar para que le programen y le realicen los procedimientos quirúrgicos; sin embargo, le informaron que hasta que no cancele ese valor, no le programan los mismos.

Señaló que no puede pagar ese valor pues no cuenta con los recursos ya que está temporalmente viviendo con su sobrina quien le colabora con el hospedaje y que, además, no tiene ingreso alguno salvo los que corresponden a transporte y alimentación.

Objeto de la Tutela

De acuerdo con lo expuesto, el accionante pretende que se amparen sus derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la seguridad social y, en consecuencia, pide ordenar a la accionada que realice los procedimientos quirúrgicos de "*extracción extracapsular asistida de cristalino ojo izquierdo viscoat*" e "*inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares ojo izquierdo*" y que para ello cubra el 100% de dichos procedimientos.

TRÁMITE DE INSTANCIA



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

La presente acción fue admitida por auto del 30 de septiembre de 2021, por medio del cual se ordenó librar comunicación a la accionada con el fin de ponerle en conocimiento el escrito de tutela y se le solicitó la información pertinente. Además, se ordenó vincular a la Clínica de los Ojos y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud – ADRES para que rindieran un informe sobre los hechos de la tutela.

Informes recibidos

Mutual Ser E.P.S – S manifestó que autorizaron los procedimientos quirúrgicos y entablaron comunicación con el prestador para definir la programación. Para ello adjuntaron la siguiente imagen:

ASOCIACIÓN MUTUAL SER E.S.S EPSS
NIT: 806008394-7
Av. Santander Car 1a N° 41-06 El Cabrero
TEL: PBX: 6502525
CARTAGENA

FORMATO DE APROBACIÓN DE
TECNOLOGÍAS EN SALUD

1307401057984
Nro: 1307401057984

Tipo: Acta 0 SUBSIDIADO - ESS207

Beneficiario
Nombre: ROBLES MESA MANUEL ENRIQUE
Identificación: CC 12500983
Sexo: M Edad: 61
Sede Afiliado: BARRANCO DE LOBA Fecha Afiliación: 02/11/2015
Tipo Autorización: Contrato Administrativo: 0
Fecha Nacimiento: 19/12/59 12:00 AM Dirección: CL 62 # 20 SUR - 15 CS SAN FRANCISCO CIUDAD BARRANCO DE LOBA 074
Departamento: BOLIVAR Municipio: Celular: 3115625877
Clasificación: QX CIRUGIA OPTALMOLOGICA
Ubicación Paciente: CONSULTA EXTERNA
Observación: SUJETO A VERIFICACIÓN POR AUDITORIA
Número de Solicitud: 1418 Fecha: 24/09/21 12:00 AM

Reng	Código	Servicio	Cant	Valor unitario	Valor total
1	130003	EXTRACCIÓN EXTRACAPSULAR ASISTIDA DE CRISTALINO	1	\$ 658.640,00	\$ 658.640,00
2	137003	INSERCIÓN DE LENTE INTRACULAR EN CAMARA POSTERIOR SOBRE RESTOS CAPSULARES	1	\$ 482.760,00	\$ 482.760,00

Acumulado Copago: Evento \$ 0,00 Año Tipo Pago Compartido: N/A Valor a pagar por el afiliado: \$ 0,00

Imputable a: Administradora

Prestador
Identificación: 860053761 4
Nombre: CLINICA DE OJOS (CLINCOB) S.A
Codigo: 110010598901
Dirección: AUT NORTE 95-64
Telefono: 6237373 - 6238930
Ciudad: BOGOTÁ D.C. 001
Departamento: DISTRITO CAPITAL 11

Funcionario Responsable
Firma del Responsable

Precio a Satisfacción
Firma del Usuario

Fecha y hora de generación: 05/10/21 12:21:08
Generado por: IBETH ISABEL ROJAS TAFUR
Cargos o Actividad: FUNCIONARIOS BOGOTÁ
Generado en: Portal Web.

De la anterior precisaron que la autorización con radicado No. 130740157984 tiene un valor a pagar por el afiliado de \$0 pesos. En ese sentido, solicitan declarar la improcedencia de la acción constitucional pues a la fecha de contestación de la acción, no tienen pendiente autorización alguna.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud – ADRES luego de hacer unas precisiones jurisprudenciales sobre los derechos presuntamente vulnerados, manifestó la función innegable de aseguramiento que cumplen las entidades promotoras de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, razón por la cual tienen a su cargo la administración del riesgo financiero y la gestión del riesgo en salud, esto es, están obligadas a atender todas las contingencias que se presenten en la prestación del servicio de salud.

Preció además que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio de salud de sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de garantizar la intención de sus afiliados, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo su vida o su salud con fundamento en la prescripción de servicios y tecnologías no cubiertas con el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC.

Sostuvo que actualmente el Sistema de Seguridad Social en Salud prevé distintos mecanismos de financiación para el suministro de servicios y tecnologías en salud y para ello adjuntó un cuadro ilustrativo.

Manifestó también que las EPS o las entidades que hagan sus veces, directamente o a través de su red de prestadores de servicios deberán garantizar a sus afiliados el acceso efectivo a los servicios y



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
República de Colombia

tecnologías de salud con cargo a la UPC, con los recursos que reciben para tal efecto, en todas las etapas de atención, para todas las enfermedades y condiciones de salud, sin que los trámites administrativos a que haya lugar constituyan una barrera de acceso al goce efectivo del derecho a la salud.

Respecto del presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la unidad de pago por capitación – UPC manifestó que mediante el artículo 240 de la Ley 240 de la Ley 1955 de 2019 se estableció el mecanismo de los presupuestos máximos a través del cual se asigna un presupuesto anual a la EPS, que es transferido por la ADRES para que las entidades promotoras de salud garanticen a sus afiliados la prestación de servicios y tecnologías no financiados con los recursos de la Unidad de Pago por Capitación – UPC.

Manifestó que la nueva normatividad fijó la metodología y los montos por los cuales los medicamentos, insumos y procedimientos que anteriormente eran objeto de recobro ante la ADRES quedaron a cargo absoluto de las EPS, por cuanto este mecanismo prevé que los recursos de los servicios y tecnologías no financiados por la Unidad de Pago por Capitación se giran con anterioridad a la prestación de los servicios.

En ese sentido, añadió que que se consideran financiados con cargo al presupuesto máximo, los medicamentos, procedimientos, alimentos para propósitos médicos especiales – APME señalados expresamente en el artículo 5° de la Resolución 205 de 2020 y los servicios complementarios suministrados en cumplimiento de órdenes judiciales. Así mismo, indicó que el artículo 4° de la Resolución 205 de 2020 establece los deberes de las EPS o EOC para garantizar el acceso a los medicamentos, APME, procedimientos y servicios complementarios financiados con cargo al presupuesto máximo.

Finalmente, y frente al caso en concreto, manifestó que era función de la EPS y no de la ADRES, la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por la omisión no atribuible a esta entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de la misma. Es por esto que, solicita negar el amparo solicitado en lo que tiene que ver con la ADRES y, en consecuencia, desvincular a esta entidad del trámite de la presente acción.

Solicitó también negar cualquier solicitud de recobro por parte de la EPS, en tanto los cambios normativos y reglamentarios demuestran que los servicios, medicamentos o insumos en salud necesarios se encuentran garantizados plenamente, ya sea a través de la UPC o de los presupuestos máximos, además que los recursos son girados antes de cualquier prestación.

La **Clínica de los Ojos** a pesar de que el 30 de septiembre de 2021 se le notificó del auto admisorio de la tutela y además se le dio el término de un (1) día hábil para que rindiera un informe pormenorizado sobre los hechos que motivaron la acción y remitiera los documentos relacionados con la misma, hasta la fecha no allegó ningún informe o respuesta a la presente acción.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la constitución política de Colombia, norma que la establece como un mecanismo jurídico sumario y que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando le son vulnerados o están en amenaza debido a la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.



Sin embargo, para que prospere la acción constitucional se debe demostrar la vulneración de los preceptos fundamentales que se consideran conculcados y en algunos casos, también la causación de un perjuicio irremediable, para que el juez de tutela concrete su garantía, pues únicamente cuando sea indubitable su amenaza o vulneración resulta viable por esta vía ordenar el reconocimiento de una situación que puede llegar a ser dirimida por otro medio de defensa judicial (Corte Constitucional Sentencia T-471 de 2017).

Derecho fundamental a la salud

Dispone el artículo 49 constitucional que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y que estos deben ser garantizados a todas las personas, desde las ópticas de promoción, protección y recuperación del estado de salud.

Esta disposición constitucional reafirma que a todas las personas se les debe otorgar la garantía de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de ese estado de salud, determinando, de manera irrefutable, que el derecho a la salud adquiere el rango de fundamental, porque cuanto se refiere a que todas las personas tienen el derecho a la atención en salud, definiendo así el sujeto, sin hacer exclusión de ninguna índole, para abarcar, por consiguiente, la universalidad de los sujetos destinatarios del mismo.

En aplicación directa de la Constitución, la jurisprudencia constitucional siempre ha tratado de considerar que el derecho a la salud es fundamental porque protege múltiples ámbitos de la vida humana, y a la vez un derecho complejo, 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.¹

Con la expedición de la Ley 1751 de 2015, el derecho a la salud es reconocido finalmente como derecho fundamental, para regularlo como aquella garantía consistente en la adopción de medidas y prestación de servicios, en procura del más alto nivel de calidad e integridad posible, sobre todo, de personas en estado de debilidad manifiesta, puesto que, sumado a la prestación de un servicio de calidad y tratamiento eficiente e integral, esas personas merecen especial protección por parte del Estado.

Precisamente con esta legislación, se estableció que la atención en materia de salud, debe ser prestada de manera integral, es decir, que *"los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador"*, por las entidades encargadas por el Estado, con observancia de sus elementos esenciales e interrelacionados, tales como la disponibilidad, la aceptabilidad, la accesibilidad, la calidad e idoneidad profesional y principios básicos como los de universalidad, *pro homine*, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de los derechos, progresividad del derecho, libre elección, sostenibilidad, solidaridad, eficiencia e interculturalidad y protección especial a minorías étnicas.

Por lo tanto, las personas vinculadas al sistema general de salud independientemente del régimen al que pertenezcan, tienen el derecho a que las EPS les garanticen un servicio de salud adecuado, es decir, que satisfaga las necesidades de los usuarios en las diferentes fases, desde la promoción y

¹ Sentencia T-760 de 2008 y T-062 de 2017.



prevención de enfermedades, hasta el tratamiento y rehabilitación de la enfermedad y con la posterior recuperación; por lo que debe incluir todo el cuidado, suministro de medicamentos, cirugías, exámenes de diagnóstico, tratamientos de rehabilitación y todo aquello que el médico tratante considere necesario para restablecer la salud del paciente o para aminorar sus dolencias y pueda llevar una vida en condiciones de dignidad.

En este entendido, la salud es un derecho fundamental y es también un servicio público, doble connotación que ha sido analizada por la Corte Constitucional, que permite una amplia protección al derecho fundamental de los ciudadanos colombianos y que, por consiguiente, fortalece la necesidad de demandar por parte de las administradoras y prestadoras de salud el cumplimiento de su deber en aras de no vulnerar las prerrogativas fundamentales de sus afiliados.² Es por ello, que en el caso tal que las empresas prestadoras de salud no presten su servicio de manera idónea, o los postulados de un estado social de derecho y el coasociado se vea en la imperiosa necesidad de recurrir al aparato jurisdiccional, es claro que el juez de tutela debe ser el encargado de estudiar el caso en concreto para determinar si es necesario adoptar las medidas que considere pertinentes para lograr adecuar la respectiva irregularidad.

Caso concreto

En el presente caso, el accionante pretende que se amparen sus derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la seguridad social y, en consecuencia, pide ordenar a la accionada que realice los procedimientos quirúrgicos de *"extracción extracapsular asistida de cristalino ojo izquierdo viscoat"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares ojo izquierdo"* y que para ello cubra el 100% de dichos procedimientos.

Para acreditar sus pedimentos allegó:

1. Copia del formato de aprobación de tecnologías del 24 de septiembre de 2021 bajo el número de solicitud 1418 en virtud del cual se aprobaron los servicios *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* y *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"* y cuyo prestador era la Clínica de los Ojos S.A.S; sin embargo, allí se estableció que el acumulado del copago era por \$0,00.
2. Ordenes médicas ambulatorias del 23 de septiembre de 2021 emitidas por la Clínica de los Ojos y firmadas por la médico Adriana Ofelia Fierro Vitola en la cual se evidencian 2 procedimientos:
 - a. Procedimiento 130003 correspondiente a la *"extracción extracapsular asistida de cristalino ojo izquierdo"*, *"anillo de tensión capsular"* y *"requiere viscoat"*.
 - b. Procedimiento 137003 que corresponde a *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares ojo izquierdo"*, *"anillo de tensión capsular"* y *"requiere viscoat"*.
3. Formato de aprobación de tecnologías en salud del 24 de septiembre de 2021 de referencia 1307401056778 en virtud del cual se le aprobó el servicio de *"consulta de primera vez por especialista en anestesiología"* y además en el acumulado de copago figura un valor de \$0,00 e imputable a la Clínica de los Ojos S.A.

² Sentencia T-673 de 2017.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
República de Colombia

4. Interconsulta ambulatoria del 23 de septiembre de 2021 en virtud del cual figura como diagnóstico actual una *"catarata senil no especificada"* y como solicitud de interconsulta *"anestesiología y reanimación"* documento firmado por la médico Adriana Ofelia Fierro Vitola.
5. Historia clínica a través de la cual se señalaron:
 - a. procedimientos quirúrgicos de *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"*.
 - b. Interconsultas por *"anestesiología"* y *"reanimación"*.
6. Formato de cotización de servicios del 29 de septiembre de 2021 emitido por la Clínica de los Ojos en virtud de la cual se estableció que los servicios de *"suministro anillo de tensión model"* y *"hialuronato 0.75 ML (viscoat)"* tiene un valor de \$546.600
7. Formato lente ocular
8. Historia Clínica
9. Examen médico del 9 de marzo de 2021
10. Examen médico de COLCAN laboratorio clínico con fecha de recepción del 25 de septiembre de 2021.
11. Examen médico folio 388805258

Por su parte, la accionada Mutual Ser E.P.S. aportó en formato PDF la autorización del servicio o procedimiento quirúrgico que se le está por realizar al accionante junto con una nota aclaratoria a la IPS Clínica de los Ojos S.A.

De la primera se pudo corroborar que al accionante le autorización los servicios de *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"* los cuales según consta le fueron imputables a la Clínica de los Ojos S.A. y cuyo valor de copago es de \$0,00 pesos.

Ahora bien, de la segunda misiva que iba dirigida a la Clínica de los Ojos, la accionada Mutual Ser le aclaró que en la autorización No. 1307401057984 generada a Manuel Enrique Robles Meza se autorizó lo siguiente:

- 130003-EXTRACCION EXTRACAPSULAR ASISTIDA DE CRISTALINO
- 137003v-INSERCIÓN DE LENTE INTRAOCULAR EN CAMARA POSTERIOR SOBRE RESTOS CAPSULARE

Y que además dicha autorización incluye los insumos o materiales para la realización dentro de los cuales se encuentran los cotizados bajo el No. 1066 que corresponden a:

- VISCOAT 0.75 ML (\$224.025)
- ANILLOS DE TENSION CAPSULAR (\$253.120)



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
República de Colombia

Por otro lado, precisó que la Asociación Mutual Ser se compromete a no realizar ningún tipo de glosa por dicho concepto.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo reseñado por las accionadas y que lo pretendido dentro de la presente acción era justamente que se realizaran al accionante los procedimientos de *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"* sin ningún tipo de cobro en el copago o cuota moderadora, el Despacho encuentra que en efecto no existe vulneración a los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la seguridad social pues aun cuando el accionante manifestó que le exigen un pago por \$546.600 y pese a que la Clínica de los Ojos no allegó memorial alguno sobre los hechos de la presente acción, sí quedó demostrado que la E.P.S. Mutual Ser no solo autorizó dichos procedimientos quirúrgicos, los cuales, están a cargo de la Clínica de los Ojos, sino que además, con el *"formato de aprobación de tecnologías en salud"* acreditó que no se le iba a cobrar ningún valor al accionante por este concepto.

Eso igualmente quedó consignado en la misiva dirigida a la Clínica de los Ojos en virtud de la cual se especifica que la autorización incluye los insumos o materiales para su realización y que demás incluye los cotizados bajo el radicado No. 1066 que corresponden a *"VISCOAT 0.75 ML"* por \$224.025 y los *"ANILLOS DE TENSIÓN CAPSULAR"* POR \$253.120.

No obstante lo expuesto, el Despacho debe precisar que el accionante asegura que es la IPS la que le ha reclamado el pago del valor de los servicios objeto de esta decisión, por lo que, ante la falta de pronunciamiento que permita conocer su verdadera posición el Despacho amparará el Desecho fundamental a la salud del actor en el sentido de ordenar a la Clínica de los Ojos que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, disponga todo lo necesario para le realicen al accionante el procedimiento de *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"* en el menor tiempo posible, lo que no debe superar en ningún caso, ocho (8) días hábiles.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la Ley y mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental a la salud de **Manuel Enrique Robles** identificado con c.c. 12.500.983 y en consecuencia **ORDENAR** a la **Clínica de los Ojos**, a través de su representante legal, José Ramiro Prada Reyes, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, disponga todo lo necesario para le realicen al accionante el procedimiento de *"extracción extracapsular asistida de cristalino"* e *"inserción de lente intraocular en cámara posterior sobre restos capsulares"* en el menor tiempo posible, lo que no debe superar en ningún caso, **ocho (8) días hábiles**.

SEGUNDO: NEGAR las demás solicitudes contenidas en la petición de amparo promovidas por **Manuel Enrique Robles** conforme a lo expuesto.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

CUARTO: PUBLICAR esta providencia en la página de la Rama Judicial e informar a las partes sobre la forma de consultar la misma.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada por la parte interesada dentro de los 3 días hábiles siguientes a su notificación y de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la decisión.

Notifíquese y Cúmplase,

La Juez,

LORENA ALEXANDRA BAYONA CORREDOR

Firmado Por:

Lorena Alexandra Bayona Corredor
Juez Municipal
Juzgado Pequeñas Causas
Laborales 3
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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:

2564dd161e183f20652a25abdf1a075e5aca30c2e0cce99f45de38b0c4ef8e29

Documento generado en 11/10/2021 12:13:16 p. m.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>