

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá, D.C., Cuatro (04) de julio de dos mil veintitrés (2023).

ACCIÓN DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA RAD. 110013103003**20230024100**

Procede el Despacho a resolver la presente acción de tutela interpuesta en nombre propio por la señora **Emma Romero de Ladino**, contra **Nueva EPS**, trámite al que fueron vinculados: el **Ministerio de Salud y Protección Social**, la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** y a la **Superintendencia Nacional de Salud**.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **La pretensión**

El accionante reclama a través de la solicitud de amparo, la protección a sus derechos fundamentales de la salud, seguridad social en conexidad con el derecho fundamental a la vida e integridad física, que aduce ser conculcados por la **Nueva EPS**, para que se le ordene a la accionada a que le otorgue la cita y la remita a una institución para que le preste el servicio “*CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO CON LA ESPECIALIDAD DE NEFROLOGIA*” sin más dilaciones.

#### **Los hechos**

El accionante expone que tiene 85 años de edad y que se encuentra afiliada a la **Nueva EPS**, en el régimen contributivo como pensionada cotizante; explica que el pasado 11 de noviembre de 2022 fue intervenida quirúrgicamente, donde se le realizó una *OSTOMIA* y una *NEFROSTOMIA BILATERAL*. Aduce que el 15 de marzo de 2023, asistió a la cita de control posteriores a la cirugía y allí el médico tratante la remitió al especialista de nefrología, para control de funcionamiento de sus riñones de manera urgente, por lo que el documento de la orden contaba con la nota de cita prioritaria. Manifestó que desde el día siguiente se comunicó con la IPS, para que se le asignara la correspondiente cita, no obstante, le indicaron que no había agenda disponible, por lo que puso en conocimiento de la EPS accionada tal situación, para que se le entregara una solución sin tener una respuesta para este inconveniente. Expresó que el pasado 06 de junio acudió a otra cita de control, donde el galeno le llamó la atención por no asistir a la cita con el especialista, por lo que procedió a

emitir una nueva orden. Protestando la actora la demora en la que incurre la empresa prestadora del servicio de salud, en la programación de esa cita de control CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO CON LA ESPECIALIDAD DE NEFROLOGIA, vulnerando sus derechos fundamentales e incrementando el riesgo de que se agrave su padecimiento de atrofia renal, por lo que se vio obligada a acudir a presentar la acción constitucional.

### **El trámite de la instancia y contestaciones**

Con auto admisorio del 20 de junio de 2023, se asumió el conocimiento de la presente tutela y se ordenó la notificación de la accionada, para que en el término de un (1) día se manifestara de lo pretendido en la acción. Así mismo, se vinculó al **Ministerio de Salud y Protección Social**, la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** y a la **Superintendencia Nacional de Salud**, para que en ese mismo término rindiera informe de los hechos descritos por el accionante. Siendo todos debidamente notificados el 21 de junio.

La **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES**, en su respuesta hizo un recuento de manera sucinta sobre los derechos fundamentales deprecados por la actora y su vez las responsabilidades funcionales conforme la Ley 1753 de 2015. En su defensa predicó la falta de legitimación por pasiva y expuso las funciones que se atañen a la EPS, agregó que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio de salud de 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 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. Finalizó su pronunciamiento solicitando negar el amparo rogado por la accionante, en lo que tiene que ver con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud aduciendo que resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor, solicitando la desvinculación a la presente causa.

El **Ministerio de Salud y Protección Social**, inició su pronunciamiento exponiendo los asuntos que se atan a su competencia e hizo alusión de la normatividad que rige la cartera ministerial. En cuanto al caso concreto, manifestó que el Ministerio no es el responsable de la prestación de servicios de salud en virtud a la Ley 1751 de 2015. Resaltó que el artículo 123 del Decreto Ley 019 de 2012, estableció que las Entidades Promotoras de Salud (EPS), deberán garantizar la asignación de citas de medicina general u odontología general, sin necesidad de hacer la solicitud de forma presencial y sin exigir requisitos no previstos en la ley, y que el artículo 124, señala que: *“La asignación de citas médicas con especialistas deberá ser otorgada por las Empresas Promotoras de Salud en el término que señale el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual será adoptada en forma gradual, atendiendo la disponibilidad de oferta por especialidades en cada región del país, la carga de la enfermedad de la población, la condición médica del paciente, los perfiles epidemiológicos y demás factores que incidan en la demanda de prestación del servicio de salud por parte de la población colombiana”* (Sic). por lo que la acción en cuanto a la cartera ministerial resulta improcedente por falta de legitimación en

la causa por pasiva y anunciando que no ha transgredido en ningún momento los derechos fundamentales invocados en el ruego de amparo, solicitando la negación de las pretensiones y exoneración de cualquier responsabilidad.

Por su parte, la accionada **Nueva EPS** contestó al asunto por intermedio de su apoderada especial, manifestando que la acción de tutela sólo procede cuando se demuestran los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Constitución y son claros los derechos fundamentales se encuentren amenazados o vulnerados; presentó el recuadro informativo sobre el estado de la afiliación de la accionante, manifestando que la entidad ha asumido todos los servicios médicos que ha requerido el señora **Romero de Ladino**. Adujo que se encuentran verificando los hechos expuestos en la demanda constitucional, al fin de ofrecer una solución real y efectiva de la usuaria, lo anterior con el fin determinar las barreras que ha tenido la afiliada para informarlas al Despacho; luego expuso que, *“la fecha de asignación para la realización de las consultas médicas y los procedimientos médicos y quirúrgicos por especialistas, depende de la disponibilidad en la agenda médica de la IPS prestadora del servicio, lo cual depende de varios factores, entre los cuales están la oferta de la especialidad médica requerida y la demanda de pacientes que requieran la especialidad, no obstante, el usuario debe solicitar la programación una vez reciban los códigos de activación, direccionamientos MIPRES o números de autorizaciones.”* (Sic). Endilgó la responsabilidad que tiene el usuario de radicar las ordenes medicas e historias clínicas de los servicios que requieran autorización acorde al plan de manejo dado por los profesionales tratantes ya que sin esto la EPS no tendría conocimiento de lo que el profesional ordene, agregó que se debe gestionar ante las IPS prestadoras de servicios las citas médicas de manera oportuna y acorde a la periodicidad que defina el médico tratante. Solicitó que se declare improcedente la solicitud de amparo porque no se ha demostrado acción u omisión por parte de Nueva EPS que vulnere los derechos de la accionante.

La **Superintendencia de Salud** se pronunció a la vinculación aduciendo que resulta improcedente la acción al no existir nexo causal de lo pretendido con la entidad; predicó de manera sucinta que la EPS accionada se encuentra en la obligación de garantizar el servicio bajo estándares de oportunidad, accesibilidad y eficiencia; hizo hincapié en los derechos y protección que merece el adulto mayor y las personas de la tercera edad conforme a los criterios jurisprudenciales, con fundamento en los principios y los efectos de las normatividad existente de conformidad con la Ley 1751 de 2015; Por otro lado alegó la falta de legitimación en la causa y pidió negar las pretensiones respecto de la entidad, toda vez que es la EPS quien debe suministrar el servicio.

## 2. CONSIDERACIONES

En virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, que establece que toda persona pueda reclamar en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, o de particulares en casos excepcionales. Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 37 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del Artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y, el Decreto

1983 de 2017 modificado por el Decreto 333 de 2021, reglamentarios de la acción constitucional en estudio, este Despacho es competente para conocer la acción de tutela formulada.

La H. Corte Constitucional ha decantado la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales hoy objeto de estudio, importancia dada al derecho a la salud, que impone su protección incluso cuando la afectación amenaza, no solo la vida sino la integridad y la dignidad de la persona, fijando el siguiente criterio: *“Así, el derecho a la salud en conexión con el derecho a la vida no solo debe ampararse cuando se está frente a un peligro de muerte, o de perder una función orgánica de manera definitiva, sino cuando está comprometida la situación existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad. De allí, que el derecho a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento”.*<sup>1</sup>

Tratándose de las personas pertenecientes a la tercera edad, como ocurre en el presente caso, conforme con el artículo 13 de la Constitución Política, existe un deber por parte del estado de protegerlas en razón de que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, y la H. Corte Constitucional en sentencia T - 014 de 2017 reiteró que *“es innegable que las personas de la tercera edad tienen derecho a una protección reforzada en salud, en atención a su condición de debilidad manifiesta y por el hecho de ostentar -desde el punto de vista constitucional- el rol de sujeto privilegiado. Por lo tanto, y a efectos de materializar a su favor los mandatos del Estado Social de Derecho, es necesario que se les garantice la prestación continua, permanente y eficiente de los servicios en salud que requieran”.*

Ahora bien, en lo que hace a las pretensiones específicas descritas en el libelo de la demanda constitucional, corresponde a este estrado constitucional determinar si la **Nueva EPS**, está vulnerando los derechos fundamentales de la señora **Emma Romero de Ladino**, al no entregar el servicio prescrito por el médico tratante adscrito a la EPS, que ordenaba la consulta por el especialista de *“CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO CON LA ESPECIALIDAD DE NEFROLOGIA”*, a pesar de las múltiples solicitudes realizadas por la actora para su autorización, tal y como lo demostró con las pruebas allegadas junto con la demanda, visibles en el archivo No. 03 del expediente virtual.

En consideración, la Constitución Política de 1991 ha establecido en su artículo 49, que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a los servicios de protección y recuperación de la salud de todas las personas, por lo tanto, toda persona está legitimada para solicitar el cumplimiento de dicha prestación. Es así, que desde hace varios años, la jurisprudencia constitucional viene reconociendo la naturaleza fundamental del derecho a la salud en virtud a su innegable adherencia a la dignidad humana y su expreso así su reconocimiento constitucional:

---

<sup>1</sup> Sentencia T- 561A de 2007.

*“Sobre este punto, esta Corporación en la sentencia C-936 de 2011[1] expresó: “A pesar de que en un comienzo la jurisprudencia no fue unánime respecto a la naturaleza del derecho a la salud, razón por la cual se valió de caminos argumentativos como el de la conexidad y el de la transmutación en derecho fundamental en los casos de sujetos de especial protección constitucional, hoy la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma del derecho a la salud, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales”.*

*Por tanto, la jurisprudencia constitucional ha dejado de señalar que ampara el derecho a la salud ‘en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal’. En su lugar ha reconocido la ‘connotación fundamental y autónoma’ del derecho a la salud.*

*Al respecto, en sentencia T-227 de 2003[2], la Corte estimó que tienen el carácter de fundamental: “(i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”.<sup>2</sup>*

En atención a jurisprudencia de la Corte, antes citada, es el médico tratante quien determina la necesidad o no de realizar el tratamiento a seguir para obtener, ya sea la mejoría o las posibles soluciones médicas que le permiten llevar una existencia digna al paciente. Es éste, quien, conforme a las circunstancias individuales de cada usuario de la salud, determina cuál es el procedimiento que debe llevarse a cabo, y la entidad prestadora de salud no puede negarse a practicarlo sobre la base de aspectos económicos, administrativos o incluso de desautorización por parte del Comité Técnico Científico.

Por otra parte, el máximo Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que en la prestación del servicio de salud, se debe aplicar cada uno de los principios que resguardan su calidad para con los pacientes que requieren de atención oportuna, así en sentencia T-092 del 2018 iteró:

*“Por otra parte, en lo que atañe a los principios que se vinculan con la faceta de la salud como servicio público, es preciso recurrir a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1751 de 2016, en donde se mencionan los siguientes: universalidad, equidad, continuidad, oportunidad, progresividad, integralidad, sostenibilidad, libre elección, solidaridad, eficiencia, interculturalidad y protección de grupos poblacionales específicos. Para efectos de esta sentencia, la Sala ahondará en los principios de continuidad, oportunidad e integralidad, los cuales resultan relevantes para resolver el asunto objeto de revisión.*

*El principio de continuidad en el servicio implica que la atención en salud no podrá ser suspendida al paciente, cuando se invocan exclusivamente razones de carácter administrativo. Precisamente, la Corte ha sostenido que “una vez haya sido iniciada la atención en salud, debe garantizarse la continuidad del servicio, de manera que el mismo no sea suspendido o retardado, antes de la recuperación o estabilización*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 545 de 2013; Mp. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

del paciente.”<sup>38</sup> La importancia de este principio radica, primordialmente, en que permite amparar el inicio, desarrollo y terminación de los tratamientos médicos, lo que se ajusta al criterio de integralidad en la prestación<sup>39</sup>.

Por su parte, el principio de oportunidad se refiere a “que el usuario debe gozar de la prestación del servicio en el momento que corresponde para recuperar su salud, sin sufrir mayores dolores y deterioros. Esta característica incluye el derecho al diagnóstico del paciente, el cual es necesario para establecer un dictamen exacto de la enfermedad que padece el usuario, de manera que se brinde el tratamiento adecuado.”<sup>40</sup> Este principio implica que el paciente debe recibir los medicamentos o cualquier otro servicio médico que requiera a tiempo y en las condiciones que defina el médico tratante, a fin de garantizar la efectividad de los procedimientos médicos<sup>41</sup>.<sup>3</sup>(Subrayado por el Despacho).

En el *sub judice*, del material probatorio recaudado en el expediente, se hace evidente que la entidad accionada aún no ha procedido a programar y agendar la nueva orden prescrita por el galeno tratante del señora **Emma Romero de Ladino**, que consecuencia al no agendamiento de la primera orden expedida el pasado 15 de marzo de 2023, que fue reiterada el pasado 06 de junio de 2023, por los profesionales que se encuentra adscritos a su red de servicio, como se vislumbra en la documental de pruebas aportadas junto con el escrito de tutela obrante en el anexo No. 03 del expediente virtual, para el tratamiento a su padecimiento que está descrito en la historia clínica aportada y visible a folio 2 a 4 del mismo archivo: “*PTE FEMENINA CON ANT DE HTA Y ERC ESTADO 4.... PRIORITARIA*” (Sic). Y de conformidad con la respuesta allegada por la Empresa Prestadora de Salud, esta no demostró que en efecto se haya procedido a dar trámite o se hayan desplegados las herramientas necesarias para la efectividad de la prestación del servicio.

En virtud de lo anterior, la mera prescripción del médico tratante resulta de imperioso acatamiento, incluso para el juez de tutela, pues se reitera que dicho profesional es quien cuenta con el conocimiento científico sobre la materia, incluso, de resultar un criterio contrario de otro médico o del CTC, prevalecerá el del tratante, por donde se sigue que la desautorización de los funcionarios administrativos de las EPS, no pueden restarle importancia, criterio que se deja entrever también en la sentencia T-760 de 2008 cuando expresa: “*En el Sistema de Salud, la persona competente para decidir cuándo alguien requiere un servicio de salud es el médico tratante, por estar capacitado para decidir con base en criterios científicos y por ser quien conoce al paciente...<sup>4</sup>*”

De conformidad con lo expuesto y evidenciado que la accionada se encuentra vulnerando los derechos fundamentales de la actora, al demorar la asignación de la cita especializada ordenada por el galeno adscrito a su red de servicio, se ordenará a la **Nueva EPS**, para que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, se agende en una fecha no mayor a 15 días, la cita con el especialista de “*CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO CON LA ESPECIALIDAD DE NEFROLOGIA*”, para la señora **Emma Romero de Ladino**, en una de las IPS

<sup>3</sup> Mp. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>4</sup> Este criterio ha sido ampliamente acogido y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Puede consultarse al respecto, entre otras, las sentencias T-271 de 1995, SU-480 de 1997 y SU-819 de 1999, T-414 de 2001, T-786 de 2001 y T-344 de 2002.

adscritas a su red de servicio y que se encuentre más cerca al sitio de residencia de la actora.

Así las cosas, el Juzgado en sede de tutela, adoptará la siguiente,

### 3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero (3º) Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

3.1. **CONCEDER** el amparo constitucional de la salud, la vida y seguridad social, deprecados por la señora **Emma Romero de Ladino**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

3.2. **ORDENAR** a la **Nueva EPS**, a través de su representante o quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a programar y agendar la cita a la señora **Emma Romero de Ladino**, para el servicio "**CONSULTA DE CONTROL O SEGUIMIENTO CON LA ESPECIALIDAD DE NEFROLOGIA**", en una fecha no superior a 15 días, una vez notificado el presente fallo, en la forma y términos prescritos por el médico tratante y en la IPS más cercana al sitio de su residencia.

3.3. **DESVINCULAR** de la presente acción de tutela al **Ministerio de Salud y Protección Social**, la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** y a la **Superintendencia Nacional de Salud**.

3.4. Notifíquese este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3.5. Si esta decisión no es impugnada remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ**  
**JUEZ**