

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUETAME

ACCIÓN DE TUTELA PROMOVIDA POR GLORIA MARINA PARRADO PARRADO EN REPRESENTACIÓN DE SU MADRE MARÍA DEL CARMEN PARRADO DE PARRADO CONTRA CONVIDA E.P.S.'S Y EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE SALUD

Radicado No. 25594-40-89-001-2021-00106-00

Quetame, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Se pronuncia el Juzgado Promiscuo Municipal de Quetame sobre la acción de tutela instaurada por Gloria Marina Parrado Parrado en representación de su madre María del Carmen Parrado de Parrado contra Convida E.P.S.'S y el Departamento de Cundinamarca Secretaría de Salud

ANTECEDENTES

1. Gloria Marina Parrado Parrado en representación de su progenitora María del Carmen Parrado de Parrado interpone acción de tutela contra Convida E.P.S.'S y el Departamento de Cundinamarca Secretaría de Salud, en procura de la protección de los derechos fundamentales a la salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas.
2. En cuanto a los hechos señala que, su madre tiene 67 años de edad, está afiliada a la E.P.S. Convida en el régimen subsidiado en el municipio de Quetame y, desde comienzos del año 2021 ha presentado molestia en sus ojos de bastante dolor y ardor; asimismo, refiere que presenta hipertensión esencial primaria, gonartrosis no especificada y estrabismo no especificado.

Indica que sólo ha sido tratada por el médico general quien en consulta el 4 de noviembre pasado le formuló Consulta de primera vez por especialista en oftalmología y una mamografía. Arguye que ese mismo día radicó las órdenes en la Oficina de Convida E.P.S. en el municipio de Quetame; sin embargo, aduce que a la fecha de interposición de la presente acción no le habían autorizado los procedimientos por lo que se acercó a la Personería Municipal con el fin de solicitar su apoyo y lograr que le fueran expedidas las autorizaciones; a pesar de ello no logró que la entidad autorizara las órdenes médicas.

Indica que hasta la fecha y habiendo transcurrido un mes desde que fue emitida la orden, la E.P.S.'S Convida se ha negado a autorizar

los procedimientos aduciendo falta de convenio con una I.P.S. que le preste el servicio de salud, por lo que es clara la tardanza y dilación injustificada de la accionada en la atención médica que requiere siendo un sujeto de especial protección constitucional.

Refiere que debido a la tardanza injustificada en la autorización de procedimientos se ha agudizado la afectación en su vista, ya que tiene teleguió opterigion el cual le infecta su vista, hecho que le ha generado lesión, molestias, dolor y, pone en peligro su visión, por lo que ha visto expuesta su salud, vida y dignidad humana.

Dice que no cuenta con otro mecanismo que sea idóneo y le garantice la correcta atención en salud y proteja sus derechos de forma inmediata, para exigir que la E.P.S.'S Convida proceda a autorizar y garantizar los procedimientos médicos ordenados.

3. Con todo, solicita se tutelen sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana, igualdad y seguridad social y, se ordene a Convida E.P.S.'S y Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca le garanticen la prestación de los servicios de consulta de primera vez por especialista en oftalmología y mamografía y, que en lo sucesivo garantice de manera integral la prestación del servicio de salud conforme a los servicios médicos que requiera para lograr la efectiva recuperación de su salud.
4. Admitida la presente acción, se ordenó notificar a Convida E.P.S.'S y al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Salud, con el fin de que se pronuncien sobre los hechos materia de la presente acción; entidades que contestaron en los siguientes términos:
 - La Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca indicó que la usuaria María del Carmen Parrado de Parrado, se encuentra en la base de ADRES-BDUA y en el comprobador de derechos de la Secretaría de Salud como afiliada al régimen subsidiado de la E.P.S. Convida del municipio de Quetame Cundinamarca. Refiere que se trata de una paciente con diagnóstico de hipertensión esencial primaria, gonartosis no especificada y estrabismo no especificado; cuya atención médica integral, suministro de exámenes, diagnósticos, procedimientos, tratamientos, medicamentos, etc., relacionados con las patologías base que le aquejan, está a cargo de la E.P.S.'S Convida, que es la institución que debe garantizar el tratamiento prescrito por los médicos tratantes, teniendo en cuenta la resolución 2481 de fecha 24 de diciembre de 2020 y sus anexos 1, 2 y 3. E indica que la consulta con especialista en oftalmología y la realización del examen de mamografía, están incluidos en dicha resolución.

De otra parte indica que las entidades promotoras de salud son entidades particulares, sociedad comerciales, que prestan un servicio público, y hacen parte del Sistema General de Seguridad

Social en Salud, reguladas por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1485 de 1994, por lo tanto la Secretaría de Salud Departamental no es superior jerárquico de las E.P.S y E.P.S.'S, como tampoco de las IPS, que el Ente territorial sólo realiza funciones de inspección, vigilancia y control.

Con todo, solicita no se impute responsabilidad a la entidad y por consiguiente, se desvincule de la presente acción, pues es a Convida E.P.S.'S a la que le corresponde la atención integral del paquete de servicios y tecnologías.

- Convida E.P.S.'S, indicó que procedió a autorizar los procedimientos de Mamografía Bilateral y Consulta especializada por Oftalmología en el Hospital San Rafael de Cáqueza; sin embargo, no tiene injerencia en la agenda interna y programación de procedimientos. Dice que ha venido cumpliendo de acuerdo con las competencias definidas legalmente y advierte que en el momento tienen contrato vigente con esa I.P.S., por lo que solicita que se le vincule para que de existir sanción, sea llamado a responder bajo la figura de la solidaridad.

En cuanto al tratamiento integral, aduce que garantizará lo contemplado en el Plan Obligatorio de Salud con base en los soportes clínicos y solicitudes médicas pertinentes que el mismo usuario debe presentar ante la E.P.S. y, se opone a que se conceda porque se incurre en una violación a la seguridad jurídica y a la pronta, recta y cumplida administración de justicia, ya que no se puede dejar un fallo abierto a la perpetuidad, que al tiempo significaría la configuración de una incertidumbre jurídica, transgrediendo los efectos particular y concreto de la acción de tutela.

En ese orden, solicita se deniegue la presente acción constitucional por carencia actual de objeto para condenar en el entendido que la pretensión de la accionante fue resuelta, configurándose un hecho superado.

5. Mediante proveído de 13 de diciembre de 2021, se ordenó requerir a la E.S.E. Hospital San Rafael de Cáqueza para que informaran si en dicha I.P.S. se atienden los servicios autorizados por Convida; no obstante, guardó silencio frente al requerimiento.

CONSIDERACIONES

Es preciso resaltar que la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política es un mecanismo residual de carácter excepcional, subsidiario, preferente y sumario, que le permite a todas las personas, sin mayores requisitos de orden formal, obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, si de acuerdo con las circunstancias del caso concreto y a falta de otro medio legal, consideran que les han sido vulnerados o amenazados por la acción u omisión de

*Acción de Tutela
Promovida por Gloria Marina Parrado Parrado
Contra: E.P.S.'S Convida y otro,
Radicado: 25594-40-89-001-2021-00106-00*

cualquier autoridad pública o de un particular, pero sólo en los casos expresamente previstos por el legislador.

Uno de los requisitos esenciales del mecanismo excepcional de la tutela es la subsidiaridad, y por consiguiente únicamente procede acudir a este amparo si el particular presuntamente afectado con la amenaza o la vulneración de algún derecho fundamental, no dispone de otro medio de defensa constitucional o legal; excepto que se solicite como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable. En este sentido, debe el actor acreditar en primer momento cuales acciones u omisiones del accionado constituyen violación de derechos fundamentales, al igual que debe presentarse claro y palmario el daño o amenaza irremediable que se pretende evitar.

En el caso sub iudice la señora Gloria Marina Parrado Parrado interpone acción de tutela en representación de su madre María del Carmen Parrado de Parrado en procura de la protección de los derechos fundamentales de ésta, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, al negarse a autorizar los procedimientos médicos ordenados por el médico tratante, esto es, consulta de primera vez con especialista en oftalmología y mamografía

Frente al particular, la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca señaló que la atención médica integral le corresponde a Convida E.P.S.'S por cuanto los procedimientos requeridos están incluidos resolución 2481 de fecha 24 de diciembre de 2020 y sus anexos 1, 2 y 3, por tanto, solicita se le desvincule de la presente acción. Por su parte, Convida E.P.S.'S indicó al despacho que emitió las autorizaciones requeridas y se opuso a que se disponga un tratamiento integral bajo el argumento que el fallo no puede quedar abierto a la perpetuidad, que debe ser una orden concreta.

Anotadas las particularidades del caso, antes de entrar a estudiar el fondo del asunto, el despacho se pronunciará sobre cuatro cuestiones que tienen que ver con la procedencia formal del amparo constitucional.

Legitimación por activa. La señora Gloria Marina Parrado Parrado indica de manera clara que actúa en representación de su madre María del Carmen Parrado de Parrado, en procura de la protección de sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana, igualdad y seguridad social, los cuales considera han sido vulnerados por parte de Convida E.P.S.'S y la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca y, respecto de los cuales, su madre no puede ejercer de manera autónoma su defensa, ya que es una persona quien presenta una afectación visual además tiene 67 años, por lo que es claro para el despacho que del escrito introductorio y de la lectura del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 la señora Gloria Marina Parrado Parrado está facultado para dar inicio a la presente acción constitucional.

Legitimación por pasiva. La parte pasiva de la acción está conformada en debida forma. En efecto, la E.P.S.'S Convida y el Departamento de

*Acción de Tutela
Promovida por Gloria Marina Parrado Parrado
Contra: E.P.S.'S Convida y otro
Radicado: 25594-40-89-001-2021-00106-00*

Cundinamarca - Secretaría de Salud son las entidades encargadas de la prestación de los servicios a los usuarios, la E.P.S., dado que es en ésta donde se encuentra afiliada en el régimen subsidiado y; la Secretaría de Salud del Departamento por cuanto es garante de algunos servicios no asumidos por la E.P.S.

Inmediatez. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela debe interponerse en un tiempo oportuno¹, a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de derechos fundamentales. En todo caso, corresponde al juez constitucional determinar en cada situación si fue oportuna la presentación de la acción². Al respecto, la accionante cumplió debidamente con esta carga ya que los procedimientos médicos ordenados por los médicos tratantes fueron ordenadas el 4 de noviembre del presente año, es decir, ha transcurrido un poco más de un mes, tiempo prudencial para interponer la acción constitucional en procura de la protección de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad. Este presupuesto implica que se hayan agotado todos los mecanismos establecidos legalmente para resolver el conflicto, salvo: i) cuando la acción de amparo se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y ii) cuando se demuestre que la vía ordinaria no resulta idónea o eficaz para la protección de los derechos fundamentales.

En el caso objeto de estudio se evidencia que, si bien la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial pues la Superintendencia de Salud tiene competencia para resolver sobre la vulneración de los derechos aquí relacionados, este mecanismo presenta falencias graves que afectan su idoneidad y eficacia, ya que cuando se evidencia el desconocimiento de derechos fundamentales de una persona que requiere de una mediación inmediata de la autoridad judicial, aquel mecanismo carece de idoneidad y eficacia por carecer dicha institución de infraestructura para dar cabal cumplimiento a los términos legales y, por tanto, la acción de tutela se convierte en el único medio de defensa para obtener la protección de sus garantías fundamentales. Además, en el presente asunto se pretende la protección de los derechos fundamentales de una persona que requiere urgente atención con especialista en oftalmología para tratar unas dolencias y ardor que presenta en su vista, lo que demuestra la urgencia de que sus peticiones sean resueltas y así preservar la calidad de su salud y evitar un perjuicio irremediable.

Dicho lo anterior, encuentra el despacho procedente, por lo menos formalmente, el estudio de la acción de tutela.

¹ Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y T-427 de 2019, entre otras.

² La sentencia SU-961 de 1999 estimó que *“la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto”*. En ese mismo sentido se pronunció la sentencia SU-108 de 2018.

Sea lo primero indicar que en el presente asunto nos encontramos frente a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la señora María del Carmen Parrado de Parrado, quien tiene 67 años y padece de hipertensión esencial primaria, gonartrosis no especificada y estrabismo no especificado, presentando además un ardor y dolor en su vista, situaciones que hacen que adquiera la calidad de sujeto de especial protección, ya que sus condiciones de salud la hacen más vulnerable respecto de los demás.

Frente al particular, es pertinente acotar que la Ley 100 de 1993 señala que la seguridad social en Colombia se rige por el principio de atención integral; por esto, las personas que se encuentran afiliadas al régimen de seguridad social en salud tienen derecho a recibir servicios asistenciales adecuados, que además incluyen la prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, lo que quiere decir que es obligación de las Empresas Promotoras de Salud proporcionar estos servicios a sus afiliados y a los beneficiarios de estos últimos, respetando en todo caso dicho principio de integralidad.

De otra parte, en lo que se refiere al tratamiento integral que debe recibir la paciente, la Corte ha estudiado el tema respecto de dos hipótesis, la primera, relativa al concepto mismo de salud y sus dimensiones y, la segunda, a la totalidad de las prestaciones pretendidas o requeridas para el tratamiento y mejoría de las condiciones de salud y de la calidad de vida de las personas (T- 531/09); sin embargo, es la segunda de la hipótesis la que ha tenido mayor trascendencia como quiera que es una obligación del Estado y de las entidades prestadoras de los servicios de salud garantizar y autorizar de forma eficiente la totalidad de los tratamientos, medicamentos, intervenciones, procedimientos, exámenes, controles, seguimientos y demás que el paciente requiera con ocasión del cuidado de su enfermedad, y que sean considerados como necesarios por el médico tratante, es por ello que la acción de tutela se convierte en el medio con el cual cuentan los sujetos para garantizar la atención en conjunto de las prestaciones requeridas que se relacionan con las afecciones en su salud.

Respecto al derecho a la salud, el artículo 49 de nuestra Carta Política y la jurisprudencia constitucional, han concluido que éste posee una doble connotación -derecho fundamental y servicio público-, que comporta que todas las personas puedan acceder al servicio de salud, y al Estado le corresponda organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación, de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; es así como la fundamentalidad del derecho a la salud, permite que éste sea amparado mediante acción de tutela, más aun cuando se trate de *“(i) falta de reconocimiento de prestaciones incluidas en los planes obligatorios, siempre que su negativa no se haya fundamentado en un criterio estrictamente médico; y (ii) falta de reconocimiento de prestaciones excluidas de los planes obligatorios, en situaciones en que pese a la necesidad de garantizarlas de manera urgente, las personas no pueden acceder por incapacidad económica para asumirlas. En estos eventos, el contenido del derecho a la salud no puede ser identificado con las prestaciones de los planes obligatorios.”* Concluyendo así que, cuando las entidades prestadoras de los servicios de salud, no suministran tratamientos, medicamentos o procedimientos incluidos en el

*Acción de Tutela
Promovida por Gloria Marina Parrado Parrado
Contra: E.P.S.'S Convida y otro
Radicado: 25594-40-89-001-2021-00106-00*

POS o POS-S, vulneran el derecho a la salud, el cual puede ser protegido por la acción de tutela.

Analizados los anteriores lineamientos, y revisadas las pruebas allegadas al expediente, no cabe duda que a la accionante le diagnosticaron Hipertensión Esencial primaria y Gonartrosis no especificada, lo que conllevó a que el médico tratante de la E.S.E. Hospital San Rafael de Cáqueza emitiera las ordenes de Consulta de Primera vez por Especialista en Oftalmología y Mamografía, mismas que, según se indica en la demanda no habían sido autorizadas por Convida aduciendo falta de convenio con una I.P.S. en la cual se le pudiera realizar dichos procedimientos. Ahora bien, al descorrer traslado de la acción de tutela, Convida E.P.S.'S allegó las autorizaciones de Servicios Nos. 1102300070041 y 1102300070040, de mamografía bilateral y consulta de primera vez especializada por oftalmología ante el prestador de servicios Hospital San Rafael de Cáqueza, respectivamente.

En vista de lo anterior, fácil es concluir que los procedimientos que dieron origen a la presente acción, ya fueron autorizados por Convida E.P.S.'S en una I.P.S., con la que según indicó, tiene contrato vigente, cumpliendo entonces con las obligaciones legales y constitucionales que le asisten; que si bien no puede pasar por alto el despacho que el servicio fue tardío, pues había transcurrido más de un mes desde que fueron radicadas las ordenes médicas en la Oficina del municipio para su autorización, sólo fue con ocasión de la interposición de la acción de tutela que hicieron los trámites necesarios para autorizar los procedimientos. En ese orden, aunque tardío, se encuentra superada la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la actora; lo que implica entonces, la obligación de declarar un hecho superado por carencia actual de objeto respecto del trámite de las autorizaciones de servicios.

Finalmente, en cuanto a la petición de que se garantice una atención médica integral a la señora María del Carmen Parrado de Parrado con el fin de asegurar su pronta recuperación y evitar perjuicios irremediables a su salud, con el fin de tratar las patologías que la aquejan, la Corte Constitucional en reciente sentencia de 31 de julio de 2020, radicado T-275 de 2020, que:

“El tratamiento integral cubre el suministro de aquellas prestaciones médicas encaminadas a la recuperación del paciente, sin que sea admisible el fraccionamiento en la autorización de los medicamentos, controles y seguimientos, incluida la realización de intervenciones, procedimientos y exámenes, que el médico tratante considere indispensables para tratar las patologías de un paciente. En consideración, “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”³.

Sustentado en los principios de integralidad y continuidad, la concesión del tratamiento integral implica que el servicio de salud englobe de manera permanente la totalidad de los componentes que el médico tratante dictamine necesarios ya sea para el pleno

3 Sentencia T-124 de 2016.

*Acción de Tutela
Promovida por Gloria Marina Parrado Parrado
Contra: E.P.S.'S Convida y otro
Radicado: 25594-40-89-001-2021-00106-00*

*restablecimiento de la salud o para mitigar las dolencias que impidan mejorar las condiciones de vida de la persona*⁴.

*Su concesión vía tutela se otorga cuando el juez constitucional verifica una actuación negligente por parte de las entidades prestadoras del servicio de salud en el ejercicio de sus funciones. A la par que se compruebe, que el afiliado es un sujeto de especial protección constitucional y/o exhibe condiciones de salud extremadamente precarias*⁵. Cuestión que también debe ajustarse a los siguientes presupuestos: “(i) la descripción clara de una determinada patología o condición de salud diagnosticada por el médico tratante, (ii) por el reconocimiento de un conjunto de prestaciones necesarias dirigidas a lograr el diagnóstico en cuestión; o por cualquier otro criterio razonable”⁶.

Por lo tanto, se debe tener claridad del diagnóstico sobre el cual recae el tratamiento integral a fin de que se oriente en conceder las prestaciones que permitan conservar o restablecer la salud del paciente, al no tener cabida emitir órdenes indeterminadas ni reconocer prestaciones inciertas”.

En línea con la anterior regla jurisprudencial, se advierte que en el presente asunto, no es viable acceder a la pretensión de garantizar a la señora María del Carmen Parrado de Parrado una atención médica integral, ya que pese a que tiene diagnosticado hipertensión esencial primaria, gonartrosis no especificada y estrabismo no especificado, lo cierto es que de las documentales allegadas al plenario no se acredita que esté en curso tratamiento o procedimiento que requiera se le brinde una atención de manera prioritaria y urgente de forma tal que necesite le sean autorizados y brindados varios servicios en salud, ya que, el plan a seguir estipulado por el médico tratante fue ordenarle la realización de una mamografía y consulta por primera vez con especialista en oftalmología, las cuales ya fueron autorizadas por Convida E.P.S.'S en la E.S.E. Hospital San Rafael de Cáqueza, entidad con la que dijo tiene contrato vigente y deberá garantizar la atención debida en el marco de sus obligaciones legales.

Por último, se desvinculará de la presente acción al Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud, por cuanto los servicios ordenados a través de esta acción constitucional, corresponde asumirlos a Convida E.P.S.'S., conforme quedó anotado en la motivación antes expuesta.

Visto lo anterior, quedan estudiados todos y cada uno de los puntos objeto de la tutela.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Promiscuo Municipal de Quetame, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción constitucional interpuesta por Gloria Marina Parrado Parrado en representación de su madre **María del Carmen Parrado de Parrado** contra **Convida E.P.S.'S**,

⁴ Sentencia T-727 de 2011.

⁵ Sentencias T-062 de 2017, T-209 de 2013, T-408 de 2011; entre otras.

⁶ Sentencia T-539 de 2009.

*Acción de Tutela
Promovida por Gloria Marina Parrado Parrado
Contra: E.P.S.'S Convida y otro
Radicado: 25594-40-89-001-2021-00106-00*

y **Secretaría de Salud de Cundinamarca**, por carencia actual de objeto por tratarse de un hecho superado, conforme se anotó en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NEGAR la protección de garantizar una atención en salud integral a la señora **María del Carmen Parrado de Parrado**, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: DESVINCULAR a la Secretaría de Salud de Cundinamarca de la presente acción, conforme a lo dicho en la parte motiva de este proveído

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más eficaz.

QUINTO: DISPONER la remisión del proceso a la Corte Constitucional para la eventual revisión de la presente providencia, en caso de no ser impugnada

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


BEATRIZ ELENA IBÁÑEZ VILLA
Juez