REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO PROMISCUO MUNICIPAL DE QUETAME

ACCIÓN DE TUTELA PROMOVIDA POR EMPERATRIZ MENDEZ DE PADILLA CONTRA CONVIDA E.P.S.'S Y EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE SALUD

Radicado No. 25594-40-89-001-**2022-00005-00**

Quetame, dos (2) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Se pronuncia el Juzgado Promiscuo Municipal de Quetame sobre la acción de tutela instaurada por Emperatriz Méndez de Padilla contra Convida E.P.S.'S y Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud

ANTECEDENTES

1. Emperatriz Méndez de Padilla interpone acción de tutela contra Convida E.P.S.'S y Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud en procura de la protección de sus derechos fundamentales a la salud, vida, dignidad humana, igualdad y seguridad social, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas.

2. En cuanto a los hechos señala que tiene 79 años y se en cuentra afiliada al régimen subsidiado de Convida en el municipio de Quetame; que fue diagnosticada con **Diabetes mellitus no insulinodependiente, Hiperlipidemia, Gastritis, Hipotiroidismo, Hipertensión esencial primaria, Riesgo cardiovascular a 10 años, e Insuficiencia venosa**, padecimientos por los cuales considera es un sujeto de especial protección constitucional.

Señala que el 21 de diciembre de 2021 en consulta de medicina interna le fueron ordenados los medicamentos **Levotiroxina sódica** 50MCG y **Sitagliptina fosfato monohidrato** tableta 100MG, ambos medicamentos por 90 unidades por 90 días; fórmula que fue radicada el 22 de diciembre de 2021 en Convida E.P.S. siendo entregado el mismo día el medicamento Levotiroxina quedando pendiente la Sitagliptina fosfato monohidrato, el cual a la fecha de interposición de la presente acción de tutela no ha sido autorizado ni entregado por Convida E.P.S., exponiéndola a un desarrollo fatal de su enfermedad debido a las trabas administrativas impuestas por la accionada.

Arguye que la falta del medicamento le genera dolores en las extremidades, de cabeza, mareos, sueño, desaliento y, la expone a

ser un paciente insulinodependiente, lo cual hasta el momento no ha sucedido.

Sostiene que no tiene por qué verse afectada por los trámites administrativos y financieros de la accionada pues estos no pueden coartar la garantía fundamental del derecho a la salud y vida, máxime que se trata de un adulto mayor.

Por último, sostiene que debido a su avanzada edad no se encuentra desempleada y no recibe ningún ingreso económico que le permita sufragar el costo de los medicamentos.

3. Con todo, solicita se protejan sus derechos fundamentales y se ordene a convida E.P.S.'S y Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud le garantice la autorización y entrega del medicamento **Sitagliptina fosfato monohidrato** tableta 100MG, en una cantidad de 90 unidades por 90 días y, se ordene que en lo sucesivo se omita el retardo injustificado de la autorización y entrega del medicamento. Y, de otra parte, solicita se garantice de manera adecuada e integral la prestación del servicio de 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 Diabetes mellitus no insulinodependiente, hiperlipidemia, gastriris,hipotiroidismo, hipertensión esencial primaria, insuficiencia venosa; cuya atención medica 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 2292 de fecha 23 de diciembre de 2021 y sus anexos, en la cual se incluye el medicamento requerido por la usuaria

  De otra parte, indica que no hace parte de su objeto social, garantizar los servicios de salud, corresponde directamente a la E.P.S.'S Convida que es la que percibe los dineros para estos servicios, los cuales garantizan a través de su red de prestación de servicios contratada por la EPS.

  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. a la que le corresponde la atención integral del paquete de servicios y tecnologías con cargo a la UPC y NO UPC.

- Por su parte, Convida E.P.S.'S, indicó que el medicamento SITAGLIPTINA 100MG TABLETAS, se encuentra autorizado para ser retirado en la farmacia de su Municipio con el proveedor DISFARMA GC S.A.S. Indica que presenta excusas a la usuaria dado que se encuentra realizando la contratación de la red prestadora de servicios para la vigencia de 2022, por lo que requiere se le otorgue un término de 4 días para entregar el medicamento.

  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 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.

  Con todo, solicita se niegue la presente acción por carencia de objeto para condenar en el entendido que la pretensión de la accionante ha sido resuelta configurándose un hecho superado.

5. El día de hoy, se dejó constancia que en comunicación con la señora Diana Baquero, quien dijo ser nuera de la accionante, informó que la semana pasada le fueron entregados los medicamentos solicitados con la acción de tutela y, que enviaría un correo electrónico indicándolo. Es así que a las 9:59 a.m. se recibió correo electrónico suscrito por la accionante Emperatriz Méndez de Padilla quien manifestó: *"Con la presente me dirijo a ustedes con el fin de informarles que la señora Emperatriz Méndez de Padilla recibió el medicamento solicitado el día 24 de febrero"*.

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 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 judice la señora Emperatriz Méndez de Padilla interpone acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, al negarse a autorizar el medicamento Sitagliptina fosfato monohidrato tableta 100MG, el cual fue ordenado por su médico tratante y le resulta vital para el manejo de su enfermedad de Diabetes Mellitus.

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 el medicamento requerido está incluido resolución 2292 de fecha 23 de diciembre de 2021 y sus anexos, por tanto, solicita se le desvincule de la presente acción dado que le corresponde a Convida E.P.S.'S el suministro del mismo.

Por su parte, Convida EPS indicó al despacho que emitió la Autorización e Servicios No. 11027000118766 respecto del medicamento Sitagliptina 100MG tabletas, el cual se encuentra disponible para ser retirado en la farmacia del municipio a través del proveedor DISFARMA GC S.A.S.

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 Emperatriz Méndez de Padilla interpone acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, seguridad social, dignidad humana e igualdad por parte de Convida E.P.S.'S y la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, 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 Emperatriz Méndez de Padilla está facultada para dar inicio a la presente acción constitucional, pues es ésta quien resulta afectada con la presunta omisión de las accionadas.

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 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 oportuno[1], 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 acción[2]. Al respecto, la accionante cumplió debidamente con esta carga ya que el medicamento fue ordenado por el médico tratante el 21 de diciembre de 2021, es decir, ha transcurrido un poco más de un mes desde la presunta vulneración de los derechos fundamentales sin que la misma haya sido superado, pues la usuaria no ha recibido el medicamento requerido. Y en ese orden, la acción constitucional fue interpuesta dentro de un término prudencial.

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 la entrega de un medicamento para controlar la diabetes que padece, por lo que resulta de vital importancia su suministro. De manera que se hace necesario y urgente acudir a la acción de tutela para preservar su calidad vida y evitar un perjuicio irremediable.

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

Sea lo primero indicar que en el presente asunto nos encontramos frente a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la señora Emperatriz Méndez de Padilla, quien tiene 79 años y padece de múltiples enfermedades como son: Diabetes mellitus no insulinodependiente, Hiperlipidemia, Gastritis, Hipotiroidismo, Hipertensión esencial primaria e

---

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.

Insuficiencia venosa, por tanto, adquiere la calidad de sujeto de especial protección constitucional no sólo por su avanzada edad sino porque presenta una limitación en su salud que la hace 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 POS o POS-S, vulneran el derecho a la salud, el cual puede ser protegido por la acción de tutela.

Descendiendo al caso objeto de estudio, una vez revisadas las documentales allegadas al plenario, en especial la Historia Clínica de la E.S.E. Hospital San Rafael de Cáqueza y el plan de manejo externo ordenado por el especialista en Medicina Interna, se advierte que efectivamente la accionante padece de Hipertensión Esencial (primaria), Hipotiroidismo, no especificado; Gastritis, no especificada; Hiperlipedemia no especificada y Diabetes Mellitus no insulinodependiente sin mención de complicación; razón por la cual le fueron ordenados los medicamentos POS Levotiroxina Sódica Tabletas 50MCG y Sitagliptina Fosfato Monohidratado tableta 100 MG; de los cuales, según el dicho de la accionante, sólo le fue entregado la Levotiroxina, negándosele la Sitagliptina Fosfato Monohidratado tableta 100 MG.

Ahora bien, no puede pasar por alto el despacho que, durante el trámite procesal, Convida E.P.S.'S informó al despacho que ya se encontraba autorizado el medicamento y requería de 4 días para que el prestador de servicios Disfarma GC S.A.S. entregue el mismo; no obstante, la accionante comunicó al despacho el día de hoy en horas de la mañana que el 24 de febrero le había sido entregado el medicamento.

En vista de lo anterior, fácil es concluir que la falta de autorización y entrega del medicamento Sitagliptina Fosfato Monohidratado tableta 100 MG, que dio origen a la presente acción de tutela, ya fue entregado a la accionante como lo manifestara su nuera de manera telefónica y se indicara al despacho vía correo electrónico, cumpliendo así Convida E.P.S.'S. con las obligaciones legales y constitucionales que le asisten; que si bien no puede pasar por alto el despacho que la autorización y entrega del medicamento fue tardío, pues había transcurrido más de un mes desde que fue ordenado por el médico tratante, y fue sólo hasta que se interpuso la tutela que hicieron los trámites necesarios para autorizar el mismo. 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.

Es de advertir que la figura de hecho superado ha sido ampliamente analizada por la Corte Constitucional en innumerables pronunciamientos en los que ha explicado que la misma hace referencia a la cesación de vulneración o amenazada del derecho fundamental cuya protección se invoca a través de la acción de tutela, ha dicho esa Alta Corporación: *"En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío..."* (T-139 de 2009).

De conformidad con lo expuesto, advierte esta juzgadora que no se requiere hacer mayores disquisiciones para considerar que se encuentra

superada la posible vulneración de los derechos fundamentales de la accionante debido a que lo pretendido con la acción era que se le autorizara y entregara el medicamento Sitagliptina Fosfato Monohidratado tableta 100 MG, y tal como se indicó en líneas atrás, el mismo fue entregado a la usuaria, lo que lleva a concluir que actualmente se encuentra superada la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

Finalmente, en cuanto a la petición de que se garantice una atención médica integral a la señora Emperatriz Méndez de Padilla 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 restablecimiento de la salud o para mitigar las dolencias que impidan mejorar las condiciones de vida de la persona4.

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 precarias5. 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 Emperatriz Méndez de Padilla una atención médica integral, ya que pese a que tiene diagnosticado múltiples enfermedades como son Hipertensión Esencial (primaria), Hipotiroidismo, no especificado; Gastritis, no especificada; Hiperlipedemia no especificada y Diabetes Mellitus no

3 Sentencia T-124 de 2016.
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.

insulinodependiente sin mención de complicación, 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 el suministro de dos medicamentos, los cuales para la fecha ya fueron entregados a la paciente.

Por último, se desvinculará de la presente acción al Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud, por cuanto el medicamento autorizado por Convida E.P.S.'S se encuentra incluido en la Resolución 2292 de 23 de diciembre de 2021 y por tanto, le corresponde asumirlo 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 **Emperatriz Méndez de Padilla** contra **Convida E.P.S.'S,** y **Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud**, por carencia actual de objeto por tratarse de un hecho superado en lo que respecta a la autorización y entrega del medicamento **Sitagliptina Fosfato Monohidratado tableta 100 MG,** conforme se anotó en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NEGAR la protección de garantizar una atención en salud integral a la señora **Emperatriz Méndez de Padilla,** conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: DESVINCULAR al Departamento de Cundinamarca-Secretaría de Salud 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