

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



**JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO  
PALMIRA VALLE DEL CAUCA**

Palmira (V.), veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia TUTELA 2a. Instancia No. 67  
Rad. 76-520-40-03-005-2023-00092-01

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Procede el despacho a resolver el **recurso de IMPUGNACIÓN** presentado por la accionada **EMSSANAR EPS S.A.S.** contra la **sentencia N° 052 del 27 de abril de 2023<sup>1</sup>**, proferida por el **Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA incoada por el señor **JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA**, identificado con la cédula de ciudadanía **N° 5.244.123**, en nombre propio. Asunto al cual fueron vinculadas: El **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.)**, la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES"**, la **SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA**, la **IPS CLÍNICA DE ALTA COMPLEJIDAD SANTA BÁRBARA S.A.S.**, el **GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MANEJO INTEGRAL DE ENFERMEDADES CRÓNICAS S.A.S.** **GESENCRO IPS.**

**DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS**

El accionante solicita que le sean amparados los derechos fundamentales a la **SALUD**, **VIDA**, a la **SEGURIDAD SOCIAL**.

---

<sup>1</sup> Ítem 013 Expediente Digital

## **FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

El accionante manifestó que, cuenta con 83 años de edad, fue diagnosticado con tumor maligno en la próstata, hipotiroidismo no especificado, hipertensión esencial, hipoacusia subida idiopática, estenosis e insuficiencia de las vías lagrimales, por lo que su médico tratante le ordenó consulta de control o de seguimiento por especialista en otorrinolaringología.

Por lo narrado considera vulnerados sus derechos fundamentales, y acude al trámite que nos ocupa para solicitar que se protejan sus derechos, se le ordene a EMSSANAR EPS S.A.S., como medida provisional autorizar y asignar la cita de consulta de control o de seguimiento por especialista en otorrinolaringología, y se disponga la prestación integral del tratamiento.

## **LAS RESPUESTAS DE LA ACCIONADAS Y VINCULADA:**

**En el ítem 005** de la actuación de primera instancia en este expediente, actuación de primera instancia, se cuenta obra la respuesta enviada por la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES"**, quien pidió negar el amparo solicitado respecto de ella, pues de la documentación aportada, resulta innegable que esa entidad no ha desplegado conducta que vulnere derechos fundamentales del actor, por ello solicita ser desvinculada del presente trámite.

**A ítem 006 del proceso electrónico la SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA**, en su respuesta manifestó que estando el afectado en estado activo en la EMSSANAR EPS S.A.S. quien como EAPB, deberá garantizar en forma integral y oportuna, los servicios, suministros, medicamentos, a través de las IPS públicas o privadas con las cuales tenga contrato de prestación de servicios de salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019 del 25 de mayo de 2019.

**A ítems 007 y 012 del proceso electrónico se encuentra la contestación** enviada desde el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, en donde se expone la falta de legitimación en la causa por pasiva, por no haber vulnerado derechos fundamentales al actor.

**A ítem 008 del proceso electrónico se encuentra la contestación dada por EMSSANAR EPS S.A.S..** En ella indicó que, el usuario fue valorado por otorrinolaringología el día **25/01/2023** en la Clínica de Alta Complejidad Santa Barbara S.A.S. de Palmira (V.), en ella el médico tratante ordenó cita de control, PBSUPC Res. 2808 del 2022, contratado actualmente con Clínica de Alta Complejidad Santa Barbara S.A.S., de Palmira (V.), bajo la modalidad PGP, no se requiere autorización para acceder al servicio, considerando la medida provisional, solicitan al área de soluciones especiales programar cita, al obtener respuesta se enviara por vía correo. Por ende solicita negar el amparo constitucional deprecado, toda vez que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del extremo activo.

**A ítem 015 del proceso electrónico se encuentra la contestación dada por la CLÍNICA DE ALTA COMPLEJIDAD SANTA BÁRBARA S.A.S.,** indicó que, la cita con otorrinolaringología se programó para el día 15/05/2023, a la 01:00 p.m., con la doctora Pineda, en Gesencro IPS Palmira, además expone que, la Clínica de Alta Complejidad Santa Bárbara S.A.S., ha realizado de manera oportuna todas las acciones necesarias y requeridas para la atención del accionante.

### **EL FALLO RECURRIDO**

El señor **Juez Quinto Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca (ítem 36 expediente electrónico)**, en su fallo decidió tutelar los derechos fundamentales del agraviado, y con el propósito de garantizar el goce pleno de sus derechos, le ordenó a la EPS Emsanar, autorizar, la consulta de control o de seguimiento por la especialidad de otorrinolaringología en favor del accionante, en los términos ordenados por el médico tratante, de modo que se le garantice que si la recibirá de manera oportuna, continua e integral en la Clínica de Alta Complejidad Santa Bárbara S.A.S., y que al momento de su programación y prestación no se le impongan obstáculos relacionados con autorizaciones u otros trámites, siempre y cuando a la fecha exista convenio vigente entre las mismas.

Igualmente ordenó a la IPS Clínica de Alta Complejidad Santa Bárbara S.A.S., que en el caso de que Emsanar S.A.S. EPS-S autorice la consulta de control o de seguimiento por la especialidad de otorrinolaringología con destino a sus instalaciones, en atención a ello, programe y preste dicho servicio al accionante, en los términos ordenados por el médico tratante, a la mayor brevedad posible, de manera íntegra, completa y eficaz en sus instalaciones, comunicando su programación oportunamente al accionante por el medio más rápido posible, además ordenó que, que si eventualmente la autorización de la consulta de control o de seguimiento por la especialidad de otorrinolaringología se hiciera

con destino a otra IPS, la misma debe direccionarse a una IPS que haga parte de su red prestadora del servicio de salud en el Municipio de Palmira, a la mayor brevedad posible, de manera íntegra, completa y eficaz en sus instalaciones, comunicando su programación oportunamente al accionante por el medio más rápido posible.

## **LA IMPUGNACIÓN**

A **Ítems 016 del expediente de primera instancia**, la accionada **EMSSANAR EPS S.A.S.** presentó escrito de impugnación solicitando revocar la sentencia proferida, y en su lugar denegar la pretensión del accionante.

## **CONSIDERACIONES**

**LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA:** por activa, la tiene el señor **JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA**, dado que aquél resulta ser el titular de los derechos fundamentales invocados a saber: la **salud, vida**, a la **seguridad social**, por ende se encuentra legitimado para ser parte activa en esta acción constitucional prevista en el artículo 86 correspondiente, con independencia del resultado final de la acción propuesta.

Por la parte accionada lo está la **EMSSANAR EPS S.A.S.**, siendo éste su nombre correcto según se puede verificar en internet, entidad a la cual se encuentra afiliado el precitado. Entidad que acorde a lo previsto en la ley 100 de 1993 resulta obligada a garantizarle la debida y eficiente prestación del servicio de salud, al tenor de su artículo 178, numeral 6 señalar:

**“ARTÍCULO 178. FUNCIONES DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD.** Las Entidades Promotoras de Salud tendrán las siguientes funciones: ... 6. Establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud”.

Si se encuentra legitimada para ser parte la **IPS CLÍNICA ALTA COMPLEJIDAD SANTA BÁRBARA, GRUPO DE ESPECIALISTAS EN MANEJO INTEGRAL DE ENFERMEDADES CRÓNICAS S.A.S. GESENCRO IPS**, por hacer parte de la red de prestadores de servicios de EMSSANAR S.A.S. EPS-S, según se deduce del hecho de haber venido realizando los procedimientos relacionados con la especialidad de otorrinolaringología al accionante y de lo previsto en el artículo 185 de la ley 100 de 1993.

Con base en esa misma norma no se encuentran legitimadas las entidades vinculadas: **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.), ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES", SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA**, acorde a sus funciones.

Tampoco se encuentra legitimado por la parte pasiva el ingeniero Juan Manuel Quiñonez Pinzón mencionado por el A quo toda vez que ya no funge como agente interventor en la entidad prestadora de salud antes mencionada, siendo esa la condición en la cual se basó su vinculación al presente trámite, por eso en ese sentido se debe revocar la decisión impugnada.

**LA COMPETENCIA:** Le asiste al despacho de conformidad con el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, en atención al factor funcional.

**EL PROBLEMA JURÍDICO:** Conforme las pretensiones del accionante y los motivos de impugnación presentados le corresponde a esta instancia determinar, ¿si es procedente revocar la sentencia de primera instancia en la forma pretendida por la impugnante? Ante lo cual se contesta en sentido **parcialmente negativo** por las siguientes razones.

**1.** De acuerdo con la norma Constitucional, principalmente el art. 48, se advierte que la seguridad social es un servicio público, obligatorio, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, es un derecho irrenunciable, y se prevé que su ampliación se haga de manera progresiva.

Acogiendo el precedente se tiene que la tutela, concebida como una acción constitucional, es el instrumento que en su finalidad busca la protección concreta e inmediata de los bienes jurídicos denominados derechos fundamentales de carácter constitucional, cuando son vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier entidad, sea pública o privada; que al estar contenidos en una disposición de superior jerarquía cuentan con una protección reforzada, en cuanto a los demás derechos y garantías sociales, ya que, su aplicación y ejercicio se hace por vía directa ligado inescindiblemente a su condición de norma vinculante que, son tutelables por vía ordinaria o por medio del acción de amparo<sup>2</sup>

Ahora bien, es necesario recordar las múltiples formas de manifestación del derecho a la salud, dentro de las cuales encontramos el carácter fundamental que tiene la continuidad

---

<sup>2</sup> Cfr. Chichilla Herrera, Tulio Elí. Que son y Cuáles son los derechos fundamentales. Temis Bogotá. 1999

en los tratamientos de salud y la protección que merecen los sujetos que gozan de especial protección constitucional (**Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2020** M.P. CRIATINA PARDO SCHLESINGER), al reiterar en dicho proveído:

"Ahora bien, en numerosas ocasiones este Tribunal ha reconocido que aún ante la presencia de un mecanismo ordinario de defensa, el amparo constitucional es procedente cuando "(...) *el accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas), y por lo tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela*"<sup>3</sup>

Así, ha considerado esta Corte que existen algunos grupos con características particulares que pueden llegar a sufrir daños o amenazas dadas sus condiciones de debilidad o vulnerabilidad manifiesta lo que, en consecuencia, implica adoptar un *"tratamiento diferencial positivo"*<sup>4</sup>, ampliándose con ello el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela.

Bajo esa línea, en el evento en que la accionante sea un sujeto de especial protección, ha estimado la Corte que en virtud de la necesidad de garantizar el amparo constitucional reforzado de que gozan dichos sujetos, y con el objeto de admitir la viabilidad y prosperidad de la acción, *"el juez de tutela debe considerar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión en las que se encuentra el titular de los derechos invocados"*<sup>5</sup>.

A ello se suma el entendimiento de la Corte Constitucional quien tiene dicho que "la atención primordial que demandan las personas que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, impone al juez constitucional la obligación de tomar medidas en beneficio de la efectividad de dicha protección especial. Así, entre mayor sea la desprotección de estos sujetos, mayor debe ser la eficacia de las medidas de defensa que se tomen, en aras de consolidar los principios rectores del Estado Social de Derecho"<sup>6</sup>.

Conceptos éstos que resultan pertinente para la solución del caso objeto de estudio, toda vez que el accionante **JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA<sup>7</sup>, con 83 años de edad, diagnóstico de estenosis e insuficiencia de las vías lagrimales, hipoacusia subida idiopática, hipotiroidismo, no especificado**, de quien su historia clínica vista ítem 2 del plenario, allegada como prueba también refiere, **tumor maligno de la próstata, hipertensión esencial primaria**, es sujeto de especial protección

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencias T- 282 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T- 252 de 2017 (M.P. (e) Iván Humberto Escruera Mayolo), T-431 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) entre otras.

<sup>4</sup> Corte Constitucional sentencia T-177 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencias T- 282 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T- 252 de 2017 (M.P. (e) Iván Humberto Escruera Mayolo).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-799 de 2006.

<sup>7</sup> Cédula de ciudadanía Ítem 002, folio 05 expediente 1ª Instancia así lo reporta

constitucional, por tanto amerita recibir un tratamiento diferencial positivo, es decir más amplio y favorable.

**2. El principio de continuidad.** Con relación al **elemento denominado continuidad previsto en la ley 1751 de 2015, artículo 6, literal d**, en la prestación del servicio de salud el cual resulta pertinente por cuanto el paciente no ha culminado el tratamiento, cabe recordar como la Corte Constitucional ha dicho<sup>8</sup> que es “[...] el derecho a la prestación continúa, permanente y sin interrupciones, de los servicios de atención médica y de recuperación de la salud<sup>9</sup>, en el marco del principio de eficiencia del Sistema de Seguridad Social en Salud<sup>10</sup>”, con el propósito de “garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la salud<sup>11</sup> y a la vida digna”. De manera que la orden de atención integral ordenada por el juzgado de conocimiento resulta coherente en cuanto asegura esta continuidad en la prestación del servicio de salud a una persona de 83 años de edad con diagnóstico de estenosis e insuficiencia de las vías lagrimales, hipoacusia subida idiopática, hipotiroidismo, no especificado, enfermedades controlables, que de no ser atendida en debida forma puede dar lugar a otras afectaciones.

Al respecto se aprecia que este fue un fundamento central en la cual se apoyó el juzgado de instancia para conceder el amparo constitucional, lo cual resulta razonable en cuanto que se trata asegurar la debida prestación del servicio de salud requerido, toda vez que pasado casi cuatro meses no se le había realizado la consulta de control o de seguimiento por la especialidad de otorrinolaringología, que se encuentra previstos en el Plan Básico de Salud. Lo anterior nos lleva recordar cómo el artículo 86 constitucional permite otorgar el amparo no solo cuando el derecho fundamental se aprecia vulnerado, sino también cuando se vea amenazado como en el presente caso.

**El amparo integralidad.** Cabe recordar lo que sobre esta señala el artículo 8 de la ley estatutaria de la salud, es decir la ley 1751 de 2015 señala:

**“ARTÍCULO 8o. LA INTEGRALIDAD.** Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con

<sup>8</sup> Sentencia T-263 de 2009. Luís Ernesto Vargas Silva

<sup>9</sup> Sentencias T-837 de 2006, T-672 de 2006, T-335 de 2006, T-922 de 2005, T-842 de 2005, T-573 de 2005, T-568 de 2005, T-128 de 2005, T-442 de 2003, T-1198 de 2003, T-308 de 2005, entre otras

<sup>10</sup> De conformidad con el artículo 1º de la Ley 100 de 1993, el principio de eficiencia implica “la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

<sup>11</sup> De conformidad con la sentencia C-463 de 2008, el carácter fundamental del derecho a la salud se deriva del propio texto constitucional. Al respecto, la Corte explicó que el principio de universalidad del derecho a la salud dispuesto en el artículo 48 Superior, conlleva un doble significado: respecto del sujeto y respecto del objeto del Sistema General de Salud. (i) Respeto del sujeto, esto es, del destinatario de la seguridad social en salud, el principio de universalidad implica que todas las personas habitantes del territorio nacional tienen que estar cubiertas, amparadas o protegidas en materia de salud. (ii) Respeto del objeto, esto es, la prestación de los servicios de salud en general, este principio implica que todos los servicios de salud deben ser prestados en razón de las necesidades de los usuarios del Sistema. Así, la Corte concluyó que del principio de universalidad en materia de salud se desprende primordialmente el entendimiento de la Corporación del derecho a la salud como un derecho fundamental, pues un rasgo primordial de la fundamentalidad de un derecho es su exigencia de universalidad, es decir, que sea predicable y reconocido para todas las personas sin excepción.

independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. **No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario. En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada.**" (negritas del juzgado).

Sirvan estas citas normativa y jurisprudencial para hacer ver, que el hecho de emitirse una orden judicial de amparo integral respecto de una o unas determinadas situaciones de salud específicas, mencionadas dentro del expediente de tutela y emitidas en favor de una persona enferma, cuyos diagnósticos son estenosis e insuficiencia de las vías lagrimales, hipoacusia subida idiopática, hipotiroidismo, no especificado, quien por tanto está siendo tratado por el especialidad de otorrinolaringología, no obedece a un capricho, sino que se ajusta al marco legal, en aras de garantizar el acceso oportuno al servicio de salud a un ser humano, lo cual por contera redundaría en menores costos para el sistema de salud si se atiende en forma temprana a los pacientes.

Por tales razones se encuentra acertada la orden emitida por el Juzgado de primera instancia, en favor de la accionante señor JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA, dadas sus condiciones de salud, por lo cual se confirmará en esta parte la sentencia proferida en primera instancia dado que a la fecha de emitirse la presente decisión si bien ya fue atendido en la consulta médica con especialista que pretendía, aún se encuentra a la espera de recibir los medicamentos según informó.

**Sin más comentarios con base en lo expuesto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira (V.), administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** parcialmente la **sentencia N° 052 del 27 de abril de 2023**, proferida por el **Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA formulada por el señor **JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA**, identificado con la cédula de ciudadanía **N° 5.244.123**, en cuanto en ella se decide en contra del anterior agente interventor de **EMSSANAR EPS S.A.S.**

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás **la sentencia N° 052 del 27 de abril de 2023**, proferida por el **Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA formulada por el señor **JOSÉ HERIBERTO MONTENEGRO BOTINA**, identificado con la cédula de ciudadanía **N° 5.244.123**, en nombre propio, contra la entidad promotora de salud **EMSSANAR EPS S.A.S.**

**TERCERO: NOTIFÍQUESE esta decisión** conforme a lo previsto en el art. 32 del Decreto 2591 de 1.991, a la accionante, al accionado, a los vinculados y al Juzgado de primera instancia lo acá dispuesto.

**CUARTO: REMÍTANSE** estas diligencias oportunamente a la Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN** conforme a lo previsto en el art. 32 del Decreto 2591 de 1.991.

**CÚMPLASE**

**LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA**

Juez

Firmado Por:

Luz Amelia Bastidas Segura

Juez

Juzgado De Circuito

Civil 002

Palmira - Valle Del Cauca

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: **df79d9b0886a902da9aab1ba0771fb655f1bd79e86d570cd21c3cdebfe281dbf**

Documento generado en 20/06/2023 10:01:57 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**