

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



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

Palmira (V.), doce (12) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Sentencia TUTELA 2a. Instancia No. 26  
Rad. 76-520-40-03-**001-2024-00018-01**

**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° 013 del 29 de enero de 2024<sup>1</sup>**, proferida por el **Juzgado Primero Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA incoada por la señora **ISABEL CRISTINA MURILLO**, identificada con la cédula de ciudadanía **N° 31.200.919**, actuando en calidad de agente oficiosa de su progenitora **LIBIA MURILLO DE ÁLZATE**, identificada con cedula de ciudadanía **N° 24.493.956**, contra **EMSSANAR EPS S.A.S.**. Asunto al cual fueron vinculadas: la **I.P.S. TODOMED**, la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.)**, la **SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA**, **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES"**, la IPS **NEXIA MONTES & ASOCIADOS S.A.S.**, y el doctor **LUIS CARLOS ARBOLEDA MEJIA** en calidad de interventor de **EMSSANAR EPS S.A.S.**

**DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS**

La accionante solicita que le sean amparados los derechos fundamentales a la **salud**, **vida**, a la **seguridad social**.

**FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

---

<sup>1</sup> Ítem 013 Expediente Digital de primera instancia.

La accionante manifestó que, su progenitora **LIBIA MURILLO DE ÁLZATE**, con diagnóstico de la enfermedad de Alzheimer, desnutrición proteico calórica, y artritis reumatoidea, quien requiere uso de pañal desechable., tal como se puede leer en el plan de manejo y la formula medica de fecha 26/06/2023, ordenada por el médico tratante, adscrito a la IPS Todomed, en atención domiciliaria, quien le ordenó por tres meses el producto para soporte nutricional Prowhey Net 8689 # 4, 120 pañales por mes talla M, pero una vez radicada la formula médica en EMSSANAR EPS S.A.S, le han negado a autorizar lo ordenado por el médico tratante.

Por lo narrado considera vulnerados los derechos fundamentales de su progenitora **Libia Murillo De Álzate** y acude al trámite que nos ocupa para solicitar la protección de los mismos, y en razón de esto se le ordene a EMSSANAR EPS S.A.S, autorizar y realizar la entrega del producto para soporte nutricional Prowhey Net 8689 # 4, y los pañales, y se disponga la prestación integral del tratamiento.

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

**En el ítem 007** del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta de 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 inaceptable pensar que haya desplegado conducta alguna que vulnere derechos fundamentales de la actora, por ello solicita ser desvinculada del presente trámite.

**A ítems 08 y 012 del expediente, actuación de primera instancia**, se cuenta con la respuesta de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, y el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, expusieron la falta de legitimación en la causa por pasiva, por no haber vulnerado derechos fundamentales a la actora.

En el **ítem 009 del proceso electrónico**, la IPS **NEXIA MONTES & ASOCIADOS S.A.S.**, solicitó la desvinculación por no tener la calidad de administrador de la EPS, y en consecuencia carece de la facultad para delegar o proceder con el cumplimiento de cualquier tipo de requerimiento o sanción por la presunta vulneración de derechos fundamentales de la accionante, y además por falta de legitimación en la causa por pasiva.

**A ítem 009 A del proceso electrónico**, la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.)**, solicitó ser desvinculados por cuanto le corresponde a las aseguradoras y prestadores, cumplir con los requerimientos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad

**A ítem 010 del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta de EMSSANAR EPS. S.A.S.,** expone que, Conforme a la Resolución 2366 del 29/12/2023, proferida por el Minsalud, los servicios de Ensure Avance Prowher Net, pañales, no están incluidos en el PBS, razón por la cual no se encuentran dentro de su competencia legal y reglamentaria.

Indica que, revisado el caso el Prowhey Net 8689 # 4, 120 pañales por mes talla M, validan soportes enviados y la última valoración por parte de Todomed, fue el día 07/10/23, donde el médico ordena Ensure Advance botella de 220 ML, cantidad 180, frecuencia 90 días, no se evidencia formula médica para pañales ni para prowhey net, tampoco prescripción Mipres, valida plataforma perium Ensure Advance con No. prescripción Mipres 20231007124036965162 direccionado para Ensalud Colombia S.A.S.

Afirma que, en cuanto a los pañales y Prowhey Net sin Mipres activo, son solicitudes no PBSUPC Res. 2808 del 2022, de acuerdo a la Res. 2438 del 2018 Mipres régimen subsidiado, la solicitud de los servicios No PBS debe ser realizada por el profesional de la salud tratante a través del aplicativo Mipres establecido por Minsalud, para el posterior direccionamiento por parte de la EPS.

Expresa que, logran evidenciar que la EPS no ha violado ningún derecho a la paciente ya que se le han brindado todos los servicios de salud requeridos por los médicos tratantes para el manejo y cuidado de su salud, y en ningún momento le han negado la prestación del servicio médico, solicita negar y exonerar el amparo constitucional deprecado, toda vez que la entidad no se evidencia vulnerado ningún derecho fundamental del extremo activo, y no tutelar la integralidad, ya que al ordenar la atención integral se están tutelando derechos futuros e inciertos.

**A ítem 011 del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta de la IPS TODOMED S.A.S** quien asegura que no ha vulnerado derechos fundamentales a la actora, por cuanto ha prestado todos los servicios autorizados por la EPS Emssanar, ya que prestan el servicio de atención domiciliaria en la residencia de la actora, a través de su personal médico y de enfermería, en virtud del contrato de prestación de servicios celebrado con en el cual se estableció que la contratante en este caso EMSSANAR es quien debe suministrar los insumos médicos, complementos alimenticios, medicinas y demás servicios recetados por los médicos tratantes.

### **EL FALLO RECURRIDO**

El señor **Juez Primero Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca (ítem 013 expediente electrónico)**, en su fallo decidió tutelar los derechos fundamentales de la agraviada y con el propósito de garantizar el goce pleno de sus derechos, ordenó a EMSSANAR E.P.S. S.A.S., autorizar y garantizar la entrega a la accionante de las ordenes pendientes de prowhey net 8689 #4, pañal talla M # 120 como también la prestación del servicio de salud integral para el manejo de las patologías: demencia por Alzheimer, no especificada, desnutrición proteicocalorica severa, no especificada, caquexia e incontinencia urinaria, no especificada, que padece la paciente Libia Murillo de Alzate.

### **LA IMPUGNACIÓN**

A **Ítem 016 del expediente de primera instancia**, la accionada **EMSSANAR EPS S.A.S.**, presentó escrito de impugnación solicitando revocar la orden del tratamiento integral a la accionante Libia Murillo de Alzate, ya que se estarían tutelando derechos futuros e inciertos.

### **CONSIDERACIONES**

**LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA:** por activa, la tiene la señora **LIBIA MURILLO DE ALZATE**, dado que aquella resulta ser la titular de los derechos fundamentales invocados a saber: la **salud, vida**, a la **seguridad social**, por ende se encuentra legitimada 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 **EMSSANAR EPS S.A.S.**, entidad a la cual se encuentra afiliada la precitada. 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”.

Con base en esa misma norma no se encuentran legitimadas las entidades vinculadas: la IPS **TODOMED**, las **SECRETARÍAS DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.) y DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA**, el **MINISTERIO DE SALUD Y**

**PROTECCIÓN SOCIAL**, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES"** y la **IPS NEXIA MONTES & ASOCIADOS S.A.S.**, acorde a sus funciones.

**LA COMPETENCIA: LA COMPETENCIA:** Le asiste al despacho de conformidad con los artículos 1º y 33 numeral 1 de la ley 1564 de 2012, en atención al factor funcional.

**LA AGENCIA OFICIOSA.** Debe decirse desde ya que por razón de la edad y múltiples diagnósticos de afectación en salud que presenta la adulta mayor **LIBIA MURILLO de ALZATE**, acorde a lo afirmado por las partes procesales y su historial médico, resulta procedente el uso de la figura jurídica de la agencia oficiosa, prevista en el inciso 2 del artículo 10 del decreto 2591 de 1991.

**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 **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 en los tratamientos de salud y la protección que merecen los sujetos que gozan de

---

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

especial protección constitucional (**Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2020** M.P. CRISTINA 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 el 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 la paciente **LIBIA MURILLO DE ALZATE**, cuenta con **85 años de edad**<sup>7</sup>, presenta diagnósticos de: **demencia por Alzheimer, artritis reumatoidea desnutrición proteicocalórica severa, no especificada, caquexia e incontinencia urinaria, no especificada**, es decir es un sujeto de especial protección constitucional, por tanto amerita un tratamiento diferencial positivo, es decir más amplio y favorable como lo decidió el juzgado de conocimiento.

<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 contenida en el ítem 002, folio 08 expediente 1ª Instancia así lo reporta.

**2.** 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 que 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 resulta coherente en cuanto asegura esta continuidad en la prestación del servicio de salud a una persona de edad avanzada, con diagnósticos de demencia en la enfermedad de Alzheimer, no especificada; artritis reumatoidea desnutrición proteicoenergética severa, no especificada; caquexia e incontinencia urinaria, no especificada, 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 e ininterrumpida prestación del servicio de salud requerido por una usuaria de Emssanar. Lo anterior nos lleva recordar cómo el artículo 86 constitucional permite otorgar tal amparo no solo cuando el derecho fundamental se aprecia vulnerado, sino también cuando se vea amenazado como en el presente caso en el cual las circunstancias personales de la enferma no permiten que cese la atención integral en salud por ella requerida. Por tal razón se encuentra acertada la orden emitida por el Juzgado de primera instancia, en favor del accionante.

**3. El amparo integral.** 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: (norma aplicable en virtud del artículo 13 constitucional) señala:

---

<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.

**“ARTÍCULO 8o. LA INTEGRALIDAD.** Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. **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).

A su vez sobre el tema, la Corte Constitucional reiteró en su sentencia **T-720 de 2016**, con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo:

“Así, por regla general, los servicios que deben ser otorgados de manera integral, son aquellos que el profesional de la salud estime pertinentes para atender el padecimiento que se presente. Al respecto, la Corte ha señalado que:

“(…) el principio de integralidad no puede entenderse de manera abstracta, lo cual supone que las órdenes de tutela que reconocen atención integral en salud se encuentran sujetas a los conceptos que emita el personal médico, y no, por ejemplo, a lo que estime el paciente. En tal sentido, se trata de garantizar el derecho constitucional a la salud de las personas, siempre teniendo en cuenta las indicaciones y requerimientos del médico tratante.”<sup>12</sup>

Bajo esa perspectiva, dado que con el tratamiento integral se logra garantizar la atención eficiente, adecuada y oportuna de las patologías que puedan presentar los pacientes diagnosticados por el respectivo médico tratante, el amparo por vía de tutela se torna procedente.”

Sirva este recuento normativo para hacer ver que el hecho de emitirse una orden judicial de amparo integral respecto de una o unas determinadas situaciones de salud en favor de una mujer, adulta mayor, enferma, cuyos diagnósticos de acuerdo con la historia clínica allegada a ítem 2 del expediente en primera instancia son: demencia en la enfermedad de Alzheimer, no especificada; artritis reumatoidea desnutrición proteico-calórica severa, no especificada; caquexia e incontinencia urinaria, no especificada, quien por tanto está siendo remitida por el servicio de medicina general al servicio especializado en Nutrición, no obedece a un capricho, sino que se ajusta al marco legal, por eso no es susceptible de revocarse.

---

<sup>12</sup> Sentencia T-053 de 2009.

**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: CONFIRMAR** la sentencia N° 013 del 29 de enero de 2024, proferida por el **Juzgado Primero Civil Municipal de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA formulada por la señora **LIBIA MURILLO DE ALZATE**, identificada con cedula de ciudadanía N° **24.493.956**, a través de agente oficioso, contra **EMSSANAR EPS S.A.S.**

**SEGUNDO: 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.

**TERCERO: 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: **2ae00a34e347b90131777067eac11a0adc07b1ce6b1a0f993ebfd6f035a93309**

Documento generado en 12/03/2024 10:06:15 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>