

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



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

Palmira (V.), ocho (8) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Sentencia TUTELA 2a. Instancia No. 36  
Rad. 76-520-41-89-002-2024-00085-01

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Procede el despacho a resolver el **recurso de IMPUGNACIÓN** presentado por la vinculada **EMSSANAR EPS. S.A.S.**, contra la **sentencia No. 024 del 26 de febrero de 2024<sup>1</sup>**, proferida por el **Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA incoada por la señora **DANIELA BARREIRO TOBÓN**, identificada con la cédula de ciudadanía **N° 1.113.696.203**, en calidad de agente oficiosa de la señora **NORALBA DÁVILA de GARCÍA**, identificada con cedula de ciudadanía **N° 28.871.595**, contra la ESE **HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO DE PALMIRA (V.)**. Asunto al cual fueron vinculados EMSSANAR EPS S.A.S., el doctor LUIS CARLOS ARBOLEDA MEJÍA en calidad de interventor de EMSSANAR EPS S.A.S., la IPS NEXIA MONTES Y ASOCIADOS S.A.S., la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD "ADRES", la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la IPS UNIÓN TEMPORAL SU SALUD, la ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALMIRA (V.), la SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.) - OFICINA DE BIENESTAR SOCIAL.

**DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS**

---

<sup>1</sup> Ítem 017 Expediente Digital de primera instancia.

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

### **FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

La accionante manifestó que la señora **NORALBA DÁVILA de GARCÍA**, cuenta con 72 años de edad, a quien no le cumplen con la orden médica dada desde el día 16/12/2023, **para consulta de primera vez por optometría**, y el suministro oportuno de los medicamentos en su lugar de residencia, negación realizada por parte del Hospital Raúl Orejuela Bueno de Palmira (V.).

Por lo narrado considera vulnerados los derechos fundamentales de la señora **Noralba Dávila de García**, y acude al trámite que nos ocupa para solicitar la protección de los mismos, y en razón de esto se le ordene al Hospital Raúl Orejuela Bueno de Palmira (V.), autorizar y agendar la consulta de primera vez por oftalmología, y se disponga la prestación integral del tratamiento.

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

**A ítems 006 y 007 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 008 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 carecer 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, por eso solicita su desvinculación, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

**A ítem 09 del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta de la EMSSANAR EPS S.A.S.,** indicó que, según soportes adjuntos en la admisión de tutela se evidencia que la usuaria consultó el día 16/12/2023 en el Hospital Raúl Orejuela Bueno, por diagnóstico de glaucoma, fue valorada por medicina general donde le ordenan valoración por primera vez por oftalmología y por optometría, servicios incluidos dentro del PBS, contratados por PGP con Ut Su Salud Palmira, por tanto hacen

acercamiento con el prestador para la programación de las citas requeridas. Solicita se niegue el amparo constitucional deprecado, toda vez que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del extremo activo.

**En el ítem 10 del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta del Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E de Palmira,** manifestó que no cuenta con el servicio de optometría, por lo tanto la orden médica suscrita por el médico general adscrito al HROB, debe ser autorizada por Emssanar EPS S.A.S., y posteriormente direccionada a una IPS de su red prestadora de servicios de salud que cuente con dicha especialidad y pueda satisfacer las necesidades de la accionante, por lo tanto solicita su desvinculación.

**En el ítem 11 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.

**En el ítem 14 del expediente, actuación de primera instancia, se cuenta con la respuesta de la UNIÓN TEMPORAL ONCOLÓGICA DEL VALLE,** indicó que, esa entidad no es la institución responsable de realizar el agendamiento de consulta con oftalmología y optometría, por lo que la accionante deberá acercarse a Emssanar EPS S.A.S., donde deberán direccionarla a que IPS será la encargada de brindarle los servicios requeridos

En el **ítem 015 del proceso electrónico,** la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.),** solicito ser desvinculados por cuanto le corresponde a las aseguradoras y prestadores, cumplir con los requerimientos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad

**A ítem 16 del proceso electrónico, se cuenta con la respuesta de LA SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL de PALMIRA (V.),** quien informó que, esa secretaria carece de legitimidad en la causa por pasiva, por no ser la entidad vulneradora de los derechos fundamentales deprecados por la accionante, y solicita su desvinculación.

### **EL FALLO RECURRIDO**

El señor **Juez Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Palmira, Valle del Cauca (ítem 017 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 EPS S.A.S., proceda a autorizar y prestar efectivamente el servicio médico consulta de primera vez por optometría y consulta de primera vez por especialista en oftalmología, en alguna IPS con la cual tengan convenio y que cuente con la efectiva capacidad de prestar el servicio, tal y como fue ordenado por el galeno tratante.

Igualmente ordenó Emssanar EPS S.A.S, que suministre un tratamiento integral en favor de la accionante en razón a su diagnóstico de glaucoma, no especificado, debiéndose realizar y suministrar los servicios médicos, procedimientos, cirugías, medicamentos, tratamientos e insumos necesarios para recuperar o mantener su estado de salud, estén o no en el plan de beneficios de salud, siempre que sus médicos tratantes lo ordenen.

### **LA IMPUGNACIÓN**

A **Ítem 019 del expediente de primera instancia**, la vinculada **EMSSANAR EPS S.A.S.**, presentó escrito de impugnación solicitando revocar la orden del tratamiento integral a la accionante Noralba Dávila de García, ya que se estarían tutelando derechos futuros e inciertos.

### **CONSIDERACIONES**

**LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA:** por activa, la tiene la señora **NORALBA DÁVILA DE GARCÍA**, 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 la **E.P.S EMSSANAR S.A.S.**, entidad a la cual se encuentra afiliada la actora. 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”.

Igualmente se encuentra legitimada para ser parte la **IPS HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO DE PALMIRA (V.)**, por hacer parte de la red de prestadores de servicios de EMSSANAR EPS S.A.S., según se deduce del hecho de que es la encargada de venir realizando la atención a la 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: NEXIA MONTES Y ASOCIADOS S.A.S., ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD “ADRES”, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, IPS UNIÓN TEMPORAL SU SALUD, ALCALDÍA MUNICIPAL DE PALMIRA (V.), SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE PALMIRA (V.) - OFICINA DE BIENESTAR SOCIAL, acorde a sus funciones.

**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 AGENTE OFICIOSA.** Debe decirse desde ya que por razón de la edad de 71 años y el diagnóstico que afecta la salud de la señora NORALBA DÁVILA DE GARCÍA, 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 de la 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>

Prosiguiendo resulta 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 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 misma Corte 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

---

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

<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).

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 accionante **NORALBA DÁVILA DE GARCÍA con 71 años de edad**<sup>7</sup> y diagnóstico de **H409 glaucoma no especificado**, es sujeto de especial protección constitucional, por tanto, amerita un tratamiento diferencial positivo, es decir más amplio y favorable.

**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 una orden de atención integral resulta coherente en cuanto asegura esta continuidad en la prestación del servicio de salud a una persona enferma, con diagnóstico de glaucoma no especificado, que de no ser atendida en debida forma puede dar lugar a otras afectaciones.

Al respecto se aprecia que este fue un fundamento 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. 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 ve amenazado como en el presente caso. Por tal razón se encuentra acertada la orden emitida por el Juzgado de primera instancia, en favor de la accionante.

---

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

<sup>7</sup> Cédula de ciudadanía ítem 003, folio 05 expediente 1ª Instancia.

<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.

**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:

**“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.**” (Negrillas 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 persona enferma, cuyo diagnóstico es glaucoma no especificado, quien por tanto está siendo remitida por el servicio de medicina general, al servicio de optometría y oftalmología, 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

---

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

redunda en menores costos para el sistema de salud si se atiende en forma temprana a los pacientes.

Súmese a ello el considerar de forma concomitante el principio de continuidad en la atención del paciente (ley 1751 de 2015, artículo 6, literal **d**), lo cual conlleva a que una vez iniciado el diagnóstico el mismo debe continuar en orden a lograr que el médico tratante emita un diagnóstico acertado y puede conceptuar el tratamiento a seguir, el cual por ende también debe brindarse en forma completa. De ahí que se deba considerar la concesión de un amparo constitucional integral, como se dispuso dentro de este expediente por razón de la enfermedad que motivó la presentación de esta acción.

**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 No. 024 del 26 de febrero de 2024, proferida por el **Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Palmira, Valle del Cauca**, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA formulada por la señora **NORALBA DÁVILA DE GARCÍA**, identificada con cedula de ciudadanía N° 28.871.595, a través de agente oficiosa, contra el **HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO DE PALMIRA**. Asunto al cual fue vinculado **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

Luz Amelia Bastidas Segura

Firmado Por:

**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: **ba3e36fc46e74db9269f2f424888bd8690cb3f60d1532d92442af998a97ed0de**

Documento generado en 08/04/2024 03:27:39 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>**