



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Juzgado Único Promiscuo Municipal

Proceso: Acción de Tutela
Accionante: Daniela Torres Criollo
Accionado: Coomeva EPS
Radicación: 18-029-40-89-001-2021-00009-00
Sentencia No. 03

Albania, Caquetá, doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

ASUNTO POR RESOLVER

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, procede el despacho a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA ACCIÓN

Daniela Torres Criollo, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra Coomeva, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, la seguridad social y la dignidad humana en conexidad con la vida, con fundamento en los hechos que se exponen a continuación:

Daniela Torres Criollo está afiliada a la EPS Coomeva bajo el régimen contributivo. Indica la accionante que tras unos exámenes médicos le diagnosticaron "SÍNDROME ANTIFOSFOLIPIDICO".

Debido a esa enfermedad, debe asistir de manera mensual a control con los especialistas en reumatología y hematología, quienes en cada control le formulan medicamentos que debe consumir de por vida y que deben ser suministrados por su EPS.

Señala que desde el mes de noviembre de 2020 ha ido a la EPS Coomeva a que le autoricen la cita con los especialistas en reumatología y hematología sin que a la fecha la EPS le autorice dichas citas.

Así mismo, indica que desde ese mismo mes no cuenta con los medicamentos que debe consumir a diario y que el no consumirlos pone en riesgo su salud y su vida.

Indicó la accionante que ha ido en más de 10 oportunidades a la EPS Coomeva para que le autoricen la cita con los especialistas en mención sin que a la fecha ello sea posible.

PRETENSIÓN

Pretende la accionante que se le tutelen los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y dignidad humana en conexidad con la vida, que considera quebrantados por la EPS COOMEVA tras la imposibilidad de poder acceder a la cita con los especialistas en reumatología y hematología. Como consecuencia de lo anterior, que se ordene a COOMEVA EPS, autorizar y suministrar la totalidad del tratamiento, esto son los medicamentos que se ordenen con las respectivas ordenes médicas, citas y cirugías en la fecha más rápida posible para que los médicos puedan establecer el mejor tratamiento adecuado y que le sean practicados los demás exámenes necesarios que le serán formulados próximamente con relación a la patología que padece. Así mismo, que se ordene a la EPS COOMEVA que en el término de 48 horas contadas a partir de la sentencia de tutela se le asigne la cita con los especialistas en reumatología y hematología.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante proveído calendado el 29 de enero de 2021, se admitió y se ordenó dar trámite sumario y preferencial a la presente acción de tutela contra Coomeva EPS y la vinculada



Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-, ordenando enterarlas del inicio de la acción constitucional a fin de que ejercieran su derecho de contradicción y defensa, y a la accionante para que conociera del inicio del trámite.

RESPUESTA DE LAS PARTES PASIVAS

1.- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES.

Notificada de la admisión de la presente acción de tutela, dio contestación a la misma, indicando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 y atendiendo lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 546 de 2017, a partir del 1º de agosto del año 2017, entró en operación la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-, del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud -FONSAET, los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Que en consecuencia, a partir de la entrada en operación de la ADRES, y según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, debe entenderse suprimido el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-, y con este la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS del Ministerio de Salud y Protección Social tal como señala el artículo 5 del Decreto 1432 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 547 de 2017 y que cualquier referencia hecha a dicho Fondo, a las subcuentas que lo conforman o a la referida Dirección, se entenderán a nombre de la nueva entidad quien hará sus veces, tal como lo prevé el artículo 31 del decreto 1429 de 2016.

Luego de pronunciarse a los derechos presuntamente vulnerados a la accionante, hizo alusión a pronunciamientos jurisprudenciales sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva para explicar las funciones de las EPS establecidas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993, y son ellas, en cada régimen, las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento.

Respecto a la cobertura de medicamentos, indicó que su alcance se ha establecido de forma expresa en las distintas normas que determinan el contenido del Plan de Beneficios garantizado por la EPS o EOC a sus afiliados. Que actualmente la Resolución 3512 de 2019, estipula en su artículo 38 qué medicamentos se encuentran incluidos en el Plan de Beneficios del que trata el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, los cuales son objeto de reconocimiento a las EPS y EOC, a través de la Unidad de Pago por Capitación -UPC. Así mismo, se refirió al servicio de citas médicas, indicando que el artículo 15 de la ley 1751 de 2015 el cual señala todas las prestaciones en salud.

Explicó que el presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la unidad de pago por capitación - UPC y no excluidos de la financiación con recursos del sistema de seguridad social en salud para los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado, fue establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, a través de las Resoluciones 205 y 206 de 17 de febrero 2020. Además, el artículo 5º de la Resoluciones 205 de 2020 definió los servicios y tecnologías en salud financiadas con cargo al presupuesto máximo.

Frente al caso concreto, indica que, de acuerdo con la normativa expuesta, es función de la EPS, y no de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración

ACCIÓN:	TUTELA
ACCIONANTE:	DANIELA TORRES CRIOLLO
ACCIONADO:	COOMEVA EPS
RADICACIÓN:	18-029-40-89-001-2021-00009-00



República De Colombia
Rama Judicial
Consejo superior de la Judicatura
Juzgado único Promiscuo Municipal

a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esta Entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de esta Entidad. Señala que las EPS tienen la obligación de garantizar la prestación oportuna del servicio de salud de a sus afiliados, para lo cual pueden conformar libremente su red de prestadores, por lo que en ningún caso pueden dejar de garantizar la atención de sus afiliados, ni retrasarla de tal forma que pongan en riesgo su vida o su salud con fundamento en la prescripción de servicios y tecnologías no cubiertas con el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC.

En cuanto al recobro por los servicios no incluidos en el Plan Básico de Salud, señala que cualquier pretensión relacionada con el “reembolso” del valor de los gastos que realice la EPS, no puede olvidarse que la misma constituye una solicitud antijurídica, puesto que a partir de la promulgación de las Resoluciones 205 y 206 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, se fijaron los presupuestos máximos (techos) para que las EPS o las EOC garanticen la atención integral de sus afiliados, respecto de medicamentos, procedimientos y servicios complementarios asociados a una condición de salud, que se encuentren autorizadas por la autoridad competente del país, que no se encuentren financiados por la Unidad de Pago por Capitación (UPC), ni por otro mecanismo de financiación y que no se encuentren excluidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 y cumplan las condiciones señaladas en los anteriores actos administrativos. Que, en consecuencia, el juez debe abstenerse de pronunciarse frente al recobro.

En ese orden, solicita que se niegue el amparo de los derechos solicitados por la accionante, toda vez que los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor, y en consecuencia que se desvincule a esa entidad del trámite de la presente acción constitucional. Igualmente solicita NEGAR la facultad de recobro, toda vez que mediante las Resoluciones 205 y 206 de 2020, la ADRES ya transfirió a la EPS los recursos de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud. Adicionalmente solicita se modulen las decisiones en caso de acceder al amparo solicitado, en el sentido de no comprometer la estabilidad del sistema general de seguridad social en salud con las cargas que se impongan a las entidades a las que se compruebe la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

2.- Coomeva EPS.

Notificada igualmente del trámite de la presente acción de tutela, dio contestación a la misma, informando que se emitieron las autorizaciones No. 394790 por servicio de consulta por primera vez por especialista en reumatología y No. 4868970 por servicio de consulta por primera vez por especialista en hematología en la clínica Medilaser de la ciudad de Neiva-Huila.

Así mismo, indica que las autorizaciones fueron enviadas al correo electrónico de la accionante, y que en tal sentido dicha entidad viene garantizando la prestación de los servicios que requiere la usuaria y que son objeto de estudio frente a la acción de tutela.

Señala que en el presente caso se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado, motivo por el cual solicita que se deniegue la presente acción de tutela teniendo en cuenta que no existe derecho fundamental vulnerado por Coomeva EPS.

PRUEBAS

1.- Las allegadas con la demanda.

- Fotocopia de la cedula de ciudadanía de Daniela Torres Criollo.
- Fotocopia de comprobante de radicación de solicitud de servicios en la página christus sinergia de fecha 19-11-2020

ACCIÓN:	TUTELA
ACCIONANTE:	DANIELA TORRES CRIOLLO
ACCIONADO:	COOMEVA EPS
RADICACIÓN:	18-029-40-89-001-2021-00009-00



- Fotocopia de historia clínica de la señora Daniela Torres Criollo de fecha 19 de noviembre de 2020.

2.- las aportadas por Coomeva EPS.

- Copia imagen de la autorización de servicios No. 21831047 de fecha 01 de febrero de 2021.
- Copia imagen de la autorización de servicios No. 21828718 de fecha 01 de febrero de 2021.

3.- las aportadas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES.

- Fotocopia del poder otorgado al Dr. Julio Eduardo Rodríguez Alvarado.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

Es competencia de este despacho judicial dictar el fallo correspondiente dentro del presente asunto, con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1º y 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1º del Decreto 1382 de 2.000.

2.- Problema jurídico.

Sobre la base de los antecedentes reseñados, corresponde al Despacho dilucidar si se han vulnerado los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y dignidad humana en conexidad con la vida de Daniela Torres Criollo, por la omisión de Coomeva EPS de autorizar oportunamente las citas médicas por las especialidades de reumatología y hematología a favor de la accionante.

3.-La acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 estableció un nuevo marco de protección de derechos fundamentales, estableciendo para ello la acción de tutela, institución reglada por el Decreto 2591 de 1991, caracterizándola por ser un mecanismo célere para el amparo de los derechos fundamentales cuando los mismos se encuentran bajo amenaza o hayan sido transgredidos por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en ejercicio de aquellas funciones, siempre que no se cuente con otro mecanismo de defensa o que éste sea ineficaz para la defensa de las garantías constitucionales, situación que se traduce en la subsidiaridad y residualidad del mecanismo de amparo.

4.- La salud como derecho fundamental.

Consagra el artículo 48 de la Constitución política que la seguridad social es un servicio público obligatorio sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, el cual se garantiza como derecho irrenunciable a todos los habitantes.

A su turno, el artículo 49 dispone que *"la atención en salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"*.

Si bien las citadas disposiciones no se encuentran dentro del capítulo de la Constitución denominado *"De los derechos fundamentales"*, la salud es un derecho constitucional y un servicio público de carácter esencial que impone al Estado la obligación de garantizar a todas las personas la atención que requieran y la correlativa potestad que tienen las personas de exigir el acceso a los programas de promoción, protección y recuperación.

ACCIÓN:
ACCIONANTE:
ACCIONADO:
RADICACIÓN:

TUTELA
DANIELA TORRES CRIOLLO
COOMEVA EPS
18-029-40-89-001-2021-00009-00



República De Colombia
Rama Judicial
Consejo superior de la Judicatura
Juzgado único Promiscuo Municipal

Así por ejemplo, en la sentencia T-760 de 2008 la Corte indicó que *"Aunque la Corte ha coincidido en señalar que el carácter fundamental de un derecho no se debe a que el texto constitucional lo diga expresamente, o a que ubique el artículo correspondiente dentro de un determinado capítulo, no existe en su jurisprudencia un consenso respecto a qué se ha de entender por derecho fundamental", concluyendo que "esta diversidad de posturas, sin embargo, sí sirvió para evitar una lectura textualista y restrictiva de la carta de derechos, contraria a la concepción generosa y expansiva que la propia Constitución Política demanda en su artículo 94, al establecer que no todos los derechos están consagrados expresamente en el texto, pues no pueden negarse como derechos aquellos que 'siendo inherentes a la persona humana', no estén enunciados en la Carta"*.

La Corte Constitucional ha reconocido, en reiterada jurisprudencia, que el derecho a la salud es fundamental autónomo, que comprende todo un conjunto de bienes y servicios que hacen posible garantizar su nivel más alto. Al respecto, la sentencia C-252 de 2010 expuso:

"La Corte en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 241 de la Constitución, vías control abstracto y concreto, ha protegido el derecho a la salud como un derecho fundamental bajo tres aspectos. Una inicial, en su carácter social por el factor de conexidad con derechos fundamentales como la vida, la integridad y la dignidad humana. Otra cuando el accionante tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional. Y finalmente, se ha reconocido el carácter de derecho fundamental autónomo".

Por lo anterior, la salud, reconocido como un derecho fundamental autónomo, emanan dos clases de obligaciones: *"(i) las de cumplimiento inmediato al tratarse de una acción simple del Estado que no requiere mayores recursos o requiriéndolos la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata, o (ii) de cumplimiento progresivo por la complejidad de las acciones y recursos que se requieren para garantizar de manera efectiva el goce del derecho"*.

De lo anterior se concluye que la acción de tutela, como medio constitucional de protección de los derechos fundamentales, ampara la salud garantizándoles a todas las personas el acceso a los *"servicios indispensables para conservar su salud, cuando se encuentre comprometida gravemente su vida, su integridad personal o su dignidad"*.

Así las cosas, y como ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional, los derechos a la salud y a la vida en condiciones dignas son susceptibles de protección a través de la acción de tutela. Al respecto, la Corte ha señalado que *"la acción de tutela es procedente para proteger el suministro de los servicios médicos que se requieren con necesidad, es decir, aquellos "indispensables para conservar su salud, cuando se encuentre comprometida gravemente su vida, su integridad personal o su dignidad". De forma que se "garantiza a toda persona, por lo menos, el acceso a los servicios de salud de los cuáles depende su mínimo vital y su dignidad como persona"*.

La Ley 100 de 1993 consagró la calidad como uno de los fundamentos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y dispuso que *"el sistema establecerá mecanismos de control a los servicios para garantizar a los usuarios calidad en la atención oportuna, personalizada, humanizada, integral, continua y de acuerdo con estándares aceptados en procedimientos y práctica profesional. De acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno, las instituciones prestadoras deberán estar acreditadas ante las entidades de vigilancia"*.

El artículo 162 de esa Ley establece las condiciones para garantizar el derecho a la salud a través del plan obligatorio de salud -POS-, que para acceder a la prestación de los servicios de salud, el Acuerdo 032 de 2012 de la CRES estableció la unificación de los regímenes contributivo y subsidiado.

En la sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional indicó que *"(...) el derecho constitucional a la salud contempla, por lo menos, el derecho a acceder a los servicios de salud que se requieran (servicios indispensables para conservar la salud, en especial, aquellos que comprometan la vida digna y la integridad personal)"*.

Ahora bien, la Ley 1751 de 2015 reconoció el carácter fundamental que comporta este derecho, tal como lo venía señalando la jurisprudencia constitucional. Dicha garantía,

ACCIÓN:	TUTELA
ACCIONANTE:	DANIELA TORRES CRIOLLO
ACCIONADO:	COOMEVA EPS
RADICACIÓN:	18-029-40-89-001-2021-00009-00



consiste en una serie de medidas y prestación de servicios, en procura de su materialización, en el más alto nivel de calidad e integralidad posible.

5.- Caso concreto.

5.1.- En el presente caso, la señora Daniela Torres Criollo, actuando en nombre propio, acude ante la jurisdicción constitucional para promover acción de tutela en contra de Coomeva EPS a efecto de obtener la protección de los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social y la dignidad humana en conexidad con la vida que considera vulnerados por la EPS-S accionada al no autorizarle las citas médicas por las especialidades de reumatología y hematología.

De otro lado, Coomeva EPS indicó que las citas por las especialidades de reumatología y hematología, fueron autorizadas a la accionante en la Clínica Medilaser de la ciudad de Neiva-Huila, autorizaciones que ya fueron enviadas al correo electrónico de la accionante, por lo que considera que *"no existe vulneración alguno (sic) de sus derecho (sic) fundamentales, ya que Coomeva está actuando como lo dispone la ley."*

Por su parte, la Administradora de los recursos en Seguridad Social en Salud- ADRES, indicó que es función de la EPS, y no de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esta Entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de esta Entidad.

5.2.- Según lo acreditado en el expediente, la accionante Daniela Torres Criollo, se encuentra afiliada al sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo a través de Coomeva EPS, fue diagnosticada de "SINDROME ANTIFOSFOLIPIDICO"¹, por lo que el día 19 de noviembre de 2020, su médico tratante le prescribió interconsulta con los especialistas en reumatología y hematología.

También está acreditado que la accionante radicó solicitud de servicios médicos a través del aplicativo Christus Sinergia el día 19 de noviembre de 2020², para la autorización de las citas médicas con especialistas en reumatología y hematología, pero según la actora, a la fecha de presentación de la demanda de amparo, pese a las múltiples oportunidades en que ha acudido a su EPS para la autorización de esas citas, la EPS accionada no lo ha hecho.

Tal circunstancia se encuentra corroborada con la documental aportada con el libelo genitor como por la actitud de la EPS accionada cuando al contestar demanda indicó que para las interconsulta con las especialidades en reumatología y hematología se generaron las autorizaciones 394790 (sic) para el prestador Clínica de Medilaser de la ciudad de Neiva-Huila.

Cabe destacar que las autorizaciones corresponde a las números 21831047 y 21828718 de fecha 01 de febrero de 2021, para ser prestadas en la Clínica de Medilaser de la ciudad de Neiva-Huila para la consulta por especialista en reumatología y en la IPS Subred Integrada de Servicios en Salud Norte ESE de Bogotá D.C. para la consulta por especialista en Hematología, respectivamente.

5.3.- Resulta evidente para esta judicatura que, contrario a lo señalado por la Coomeva EPS en la contestación de la demanda, la anterior situación constituye una vulneración del derecho a la salud de la accionante al encontrar obstáculos de carácter administrativo para acceder oportunamente a los servicios de salud que requiere.

¹ El síndrome antifosfolípido ocurre cuando el sistema inmunitario crea por error anticuerpos que hacen que la sangre sea más propensa a coagularse. Esto puede causar coágulos de sangre peligrosos en las piernas, los riñones, los pulmones y el cerebro.

² Folio 7.



República De Colombia
Rama Judicial
Consejo superior de la Judicatura
Juzgado único Promiscuo Municipal

Empero, advierte el despacho que los servicios de salud requeridos por la actora ya fueron autorizados conforme con las autorizaciones de servicios médicos antes señaladas, interconsultas donde los especialistas podrán, de acuerdo con su criterio médico científico, formular o prescribir los medicamentos que requiere la accionante para mejorar su salud.

Conforme a lo anterior, aun cuando el derecho a la salud de la accionante había sido vulnerado por la entidad accionada al omitir la autorización oportuna de las citas médicas por ella reclamadas, lo cierto es que en el presente evento se presenta el fenómeno del hecho superado por carencia de objeto.

En cuanto a la declaratoria del hecho superado, la Corte en la sentencia T-760 de 2008 señaló que *"Al juez de tutela le corresponde decidir si la entidad violó o no los derechos invocados, y en caso tal, es su deber tutelar el derecho. Ahora bien, si la entidad encargada ya cumplió con sus obligaciones, al establecer cuál es la orden específica que se debe impartir para garantizar el acceso a los servicios, lo que procede es declarar la carencia de objeto, por tratarse de un hecho superado.³ Es importante que en estos casos, además de declarar la carencia de objeto, el juez reconozca la violación del derecho y lo tutele. De esta forma queda constancia de la violación, así no se imparta ninguna orden. En el presente caso, como se trata de una situación que había sido superada antes de que el proceso llegara a Revisión, se declarará la carencia de objeto y no se impartirá orden alguna en el caso concreto"*.

Por tanto, la pretensión de la accionante para que se protejan los derechos fundamentales invocados se encuentra satisfecha. En consecuencia, la presente acción carece de objeto por hecho superado, pues no podría proferirse orden alguna para el logro del fin perseguido. En efecto, la Corte Constitucional ha considerado que cuando hay carencia de objeto, la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado.

DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Albania Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que existe carencia actual de objeto por presentarse un **hecho superado** respecto de los derechos invocados por Daniela Torres Criollo.

SEGUNDO: La presente decisión puede impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, conforme lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. En caso de no ser impugnada esta decisión, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

El Juez,

ALEXANDER JOVANNY CÁRDENAS ORTIZ

ACCIÓN:
ACCIONANTE:
ACCIONADO:
RADICACIÓN:

TUTELA
DANIELA TORRES CRIOLLO
COOMEVA EPS
18-029-40-89-001-2021-00009-00