



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Acción: TUTELA  
Radicación: 73001-33-33-011-2023-00064-00  
Accionante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ COMO AGENTE OFICIOSA DE CARMEN GAITÁN RUIZ  
Accionado: NUEVA E.P.S.  
Asunto: Sentencia de primera instancia

**Ibagué, veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**

### I. LA ACCIÓN

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de Tutela de la referencia, instaurada por la la Dra. FRANCY JOHANNA ARDILA SALAZAR, Personera Municipal de Ibagué COMO AGENTE OFICIOSA DE CARMEN GAITÁN RUIZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 38.253.203, en contra de NUEVA E.P.S. por la presunta vulneración a su derecho fundamental a la salud.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

En su escrito la parte actora solicita:

*“PRIMERO: ORDENAR la realización de los exámenes conforme las órdenes expedidas de ELECTRONISTAGMOGRAFÍA (ENG) O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA, POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDA, RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO, GAMAGRAFÍA ÓSEA DE RESECCIÓN DE TUMOR RETROPERITONEAL Y TODO LO NECESARIO PARA CUBRIR LOS DEMÁS REQUERIMIENTOS MÉDICOS ASISTENCIALES Y/O DIAGNÓSTICOS QUIRÚRGICOS QUE EN ADELANTE SEAN NECESARIOS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE SU SALUD, GARANTIZANDO UNA ATENCIÓN INTEGRAL TOTAL EN SALUD SIN NINGÚN TIPO DE COSTO DE LO QUE NECESITE Y LLEGUE A NECESITAR HASTA EL TOTAL RESTABLECIMIENTO DE SU SALUD Y EL TOTAL BIENESTAR. (fls. 2-3, anexo 03, expediente digital)*

#### 2. Fundamentos fácticos

La accionante indicó (sic):

1. La señora CARMEN GAITÁN RUIZ es afiliado (a) al régimen subsidiado a la Entidad Promotora de Salud NUEVA EPS.

2. Que la señora CARMEN GAITÁN RUIZ, afronta, a la fecha de presentación de la presente acción, unas patologías delicadas a consecuencia de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA, entre otras patologías delicadas.

3. En atención a la gravedad de la condición de salud de la señora CARMEN GAITÁN RUIZ se solicita respetuosamente la intervención del Juez de Tutela con el fin de que las mismas sean atendidas como corresponde conforme la normatividad vigente y de acuerdo a las ordenes expedidas de ELECTRONISTAGMOGRAFÍA (ENG) O FOTOELECTRONISTAGMO-GRAFÍA, POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDA, RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO, GAMAGRAFÍA ÓSEA y demás procedimientos que el paciente requiera.

4. Que con el actuar omisivo de la Entidad Promotora de Salud NUEVA EPS, se ve gravemente afectado su derecho a la salud, su Seguridad Social, e Integridad física. (fl. 1, anexo 03, expediente digital)

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de amparo constitucional fue presentada en la Oficina de Reparto de la Administración Judicial de Ibagué el 15 de febrero de 2023.

Por medio de auto del mismo día<sup>1</sup>, se avocó conocimiento de la solicitud de amparo, ordenándose las notificaciones de rigor y se concedió a NUEVA EPS el término de dos (2) días para presentar informe detallado, claro y preciso sobre los motivos que originaron el ejercicio de la Acción de Tutela, así como para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Asimismo, en el mencionado auto se decretó medida provisional para que se practicaran varios exámenes de diagnóstico.

#### **Contestación de la entidad accionada NUEVA EPS<sup>2</sup>**

La Apoderada de la entidad presentó escrito manifestando que la señora Carmen Gaitán Ruiz se encuentra en estado ACTIVO en el régimen subsidiado.

Informó que respecto de la medida provisional ordenada se dio traslado al área correspondiente para que se realice la gestión pertinente.

Respecto de las pretensiones, añadió que se dio traslado al área técnica correspondiente para que se estudie el caso y gestionen lo pertinente en aras de garantizar el derecho fundamental de la afiliada.

Hizo un extenso informe respecto del modelo de atención de la entidad, el cual considera que funciona adecuadamente.

---

<sup>1</sup> Anexo No. 04, expediente digital.

<sup>2</sup> Anexo No. 07, expediente digital.

En cuanto al transporte, alojamiento y alimentación indicó que no son servicios de salud, ni se evidenció solicitud especial de ese tipo por parte de su médico tratante. Señaló además, que no se dan los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para el reconocimiento de transporte con acompañante al igual que la alimentación y el alojamiento.

Planteó que el tratamiento integral debe ser individualizado por cada patología padecida y que el juez lo especifique previo estudio médico.

No aportó documentos relacionados con la atención brindada a la señora Carmen Gaitán Ruiz.

Finalmente solicitó se deniegue el amparo solicitado y en el evento en que la decisión sea favorable al accionante, se indique los servicios y tecnologías en salud que no están financiados con recursos de la UPC y se ordene al ADRES reembolsar los gastos en que incurra la entidad en cumplimiento del fallo y que sobrepasen en presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

## CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

A partir de los antecedentes planteados, corresponde a este Despacho Judicial determinar si NUEVA EPS está vulnerando el derecho fundamental a la salud de la señora CARMEN GAITÁN RUIZ al no materializar las órdenes de *ordenes expedidas frente a ELECTRONISTAGMOGRAFÍA (ENG) O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA, POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDA, RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO, GAMAGRAFÍA ÓSEA suscritas por su médico tratante frente a su diagnóstico de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA.*

### 2. LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela es un instrumento procesal específico, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dicha acción judicial ostenta las siguientes características: es subsidiaria, porque sólo procede si no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo. Es inmediata, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a la que haya lugar. Es sencilla, porque no exige conocimientos jurídicos para su ejercicio. Es específica, por cuanto se creó como mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales. Y es eficaz, debido a que siempre exige del juez un pronunciamiento de fondo. Estas condiciones se concretan en la definición de un trámite preferente y sumario<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional - Auto 053 del 30 de mayo de 2002 – M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

### 3. DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD

El derecho a la salud actualmente ha sido reconocido como de carácter fundamental y de rango constitucional, de naturaleza autónoma, pues su protección se puede invocar directamente por la persona que considere que se vulnera, teniendo tal relevancia que su afectación deviene en la alteración de otros derechos fundamentales como lo es la dignidad humana, y que, por tanto, ha sido merecedor del desarrollo de todo un sistema que lo regule y reglamente. De ahí que se le brinde una especial importancia y amparo en las distintas acciones de Tutela, siendo objeto de múltiples pronunciamientos por el Máximo Órgano Constitucional:

***“3.1. Del derecho fundamental a la salud: naturaleza, elementos, principios y derechos que de él emanan. Reiteración de jurisprudencia***

*(...)*

*Ahondando en la faceta de la salud como derecho, resulta oportuno mencionar que ha atravesado un proceso de evolución a nivel jurisprudencial y legislativo, cuyo estado actual implica su categorización como derecho fundamental autónomo. Para tal efecto, desde el punto de vista dogmático, se consideró que dicha característica se explica por su estrecha relación con el principio de la dignidad humana, por su vínculo con las condiciones materiales de existencia y por su condición de garante de la integridad física y moral de las personas.*

*Esta nueva categorización fue consagrada por el legislador estatutario en la Ley 1751 de 2015, cuyo control previo de constitucionalidad se ejerció a través de la Sentencia C-313 de 2014. Así las cosas, tanto en el artículo 1 como en el 2, se dispone que la salud es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable y que comprende –entre otros elementos– el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, con el fin de alcanzar su preservación, mejoramiento y promoción.*

*En cuanto a su naturaleza, para los efectos de esta sentencia, resulta importante reiterar que se trata de un derecho irrenunciable en lo que a su titularidad se refiere, debido –precisamente– a su categorización como derecho fundamental. Asunto diferente a su ejercicio, que depende –en principio– de la autonomía de la persona. Esta diferenciación fue puesta de presente en la citada Sentencia C-313 de 2014, en los siguientes términos:*

*“El atributo de la irrenunciabilidad predicable de un derecho fundamental pretende constituirse en una garantía de cumplimiento de lo mandado por el constituyente. Con todo, resulta oportuno distinguir entre la titularidad del derecho y el ejercicio del mismo, pues, entiende la Sala que la titularidad de los derechos fundamentales es irrenunciable, pero, el ejercicio de los mismos por parte del titular es expresión de su autonomía. Así pues, si una persona en su condición de titular del derecho fundamental a la salud, se niega a practicarse un procedimiento, esto es, a materializar el ejercicio del derecho, prima facie prevalece su autonomía. En cada caso concreto habrá de decidirse, si es admisible constitucionalmente la renuncia del ejercicio del derecho, pues, tal uso de la autonomía, puede entrar en tensión con otros valores y principios constitucionales”.*

*En lo atinente a su cobertura, como mandato general, es claro que el derecho a la salud implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por ello, según el legislador estatutario, el sistema de salud: “Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud” [14].*

*Dentro de este contexto, en el ámbito internacional, se ha destacado que este derecho implica que se le asegure a las personas, tanto individual como colectivamente, las condiciones necesarias para lograr y mantener el “más alto nivel posible de salud física y mental”. Para ello, sin duda alguna, es necesario prever desde el punto legal y regulatorio, condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación. Por esta razón, se ha dicho que el acceso integral a un régimen amplio de coberturas, es lo que finalmente permite que se garantice a los individuos y las comunidades la mejor calidad de vida posible.*

*De esta manera, como lo ha señalado la jurisprudencia, el derecho a la salud no se limita a la prestación de un servicio curativo, sino que abarca muchos otros ámbitos, como ocurre, por ejemplo, con las campañas informativas para el autocuidado.*

*(...)*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1751 de 2015, el derecho a la salud incluye los siguientes elementos esenciales: la disponibilidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la calidad e idoneidad profesional.*

*En lo que atañe a los principios que se vinculan con la realización del derecho a la salud, desde el punto de vista normativo, se destacan, entre otros, los siguientes: universalidad, pro homine, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad, libre elección, solidaridad, eficiencia, e interculturalidad. Para efectos de esta sentencia, la Sala ahondará en cuatro de ellos, que resultan relevantes para resolver el asunto objeto de revisión.*

*(...)*

*Finalmente, la Ley Estatutaria de Salud le dedica un artículo especial al principio de integralidad, cuya garantía también se orienta a asegurar la efectiva prestación de este servicio.*

*Este mandato implica que el sistema debe brindar servicios de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación y todo aquello necesario para que el individuo goce del nivel más alto de salud posible o al menos, padezca el menor sufrimiento posible. En virtud de este principio, se entiende que toda persona tiene el derecho a que se garantice su salud en todas sus facetas, esto es, antes, durante y después de presentar la enfermedad o patología que lo afecta, de manera integral y sin fragmentaciones.*

*Para los efectos de esta sentencia, resulta relevante indicar que, en atención del principio pro homine, como previamente se dijo, en caso de que existan dudas en torno a si el servicio se halla excluido o incluido dentro de aquellos previstos en el*

*régimen de coberturas, ha de prevalecer una hermenéutica que favorezca la prestación efectiva del mismo. En efecto, el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1751 de 2015 establece que: “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 éste comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada”.*

*(...)*

*Como se observa de lo expuesto, a futuro, como regla general, se entenderá que todo está cubierto por el plan de salud a excepción de aquellas prestaciones que cumplan con los criterios establecidos en la norma citada, pues la restricción para la financiación de ciertos servicios resulta legítima dentro de una dinámica donde la exclusión sea la excepción. Sin embargo, en virtud del principio pro homine, como reiteradamente se ha señalado, de cumplirse ciertas condiciones, aun cuando el servicio esté excluido por dichas normas, podrá ser suministrado, básicamente en aplicación del criterio de “requerir con necesidad”, cuando ello se torne claramente indispensable para asegurar la prevalencia de los derechos fundamentales.”<sup>4</sup>*

La Corte Constitucional en varias oportunidades se ha referido al respecto, señalando que la protección del derecho a la vida también implica prodigar condiciones que permitan que ésta sea digna, sin que necesariamente la situación planteada deba comprometer la existencia misma, garantizándose así que la persona pueda contar con las condiciones de vida más altas posibles.

Se deduce entonces de los pronunciamientos traídos a colación, que el derecho a la salud aparece instituido en la Carta Política de 1991 como un derecho fundamental y que debe ser protegido de manera inmediata.

#### **4. FUNCIONES DE LAS E.P.S.**

Al respecto el artículo 177 y 178-6 de la ley 100 de 1993 establecen:

*“ARTÍCULO 177. DEFINICIÓN. Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente Ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitación al Fondo de Solidaridad y Garantía, de que trata el título III de la presente Ley.”*

*“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.”*

De otro lado, la Resolución 2292 del 23 de diciembre de 2021, “Por la cual se

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional – Sentencia T-121 del 26 de marzo de 2015. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)”, del Ministerio de Salud y Protección Social, dispuso que:

*“ARTÍCULO 9. GARANTÍA DE ACCESO A LOS SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS DE SALUD. Las EPS y demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC), deberán garantizar a los afiliados al SGSSS, el acceso efectivo y oportuno a los servicios y tecnologías de salud. De conformidad con la Ley 1751 de 2015, en concordancia con lo señalado en el artículo 22 de esta resolución, las EPS o las entidades que hagan sus veces, deberán garantizar la atención de urgencias en todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), inscritas en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, con servicios de urgencia habilitados en el territorio nacional.*

*(...)*

*ARTÍCULO 14. SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS DE SALUD. Los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC, contenidos en el presente acto administrativo, deberán ser garantizados por las EPS o las entidades que hagan sus veces, con cargo a los recursos que reciben para tal fin, en todas las fases de la atención, para todas las enfermedades y condiciones clínicas, sin que trámites de carácter administrativo se conviertan en barreras para el acceso efectivo al derecho a la salud.*

*(...)*

*ARTÍCULO 35. MEDICAMENTOS. Los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC incluyen los medicamentos de acuerdo con las siguientes condiciones: principio activo, concentración, forma farmacéutica y uso específico, en los casos en que se encuentre descrito en el Anexo 1 “Listado de medicamentos financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación”, que hace parte integral de este acto administrativo. Para la financiación deben coincidir todas estas condiciones, según como se encuentren descritas en el listado.*

*Los medicamentos contenidos en el Anexo 1 “Listado de Medicamentos financiados con recursos de la UPC”, al igual que otros que también se consideren financiados con dichos recursos de la UPC, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 111 de la presente resolución, deben ser garantizados de manera efectiva y oportuna por las EPS o las entidades que hagan sus veces. A manera de ejemplo en el Anexo 1 “Listado de Medicamentos financiados con recursos de la UPC”, se presenta la clasificación de formas farmacéuticas, vía de administración, estado y forma de liberación del principio activo, con el objeto de ser tenidas en cuenta en la aplicación del listado de medicamentos financiados con recursos de la UPC.*

*(...)*

*ARTÍCULO 44. GARANTÍA DE CONTINUIDAD EN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS. Las EPS o las entidades que hagan sus veces, deberán garantizar el acceso a los medicamentos financiados con recursos de la UPC, de forma ininterrumpida y continua, tanto al paciente hospitalizado, como al ambulatorio, de conformidad con el criterio del profesional de la salud tratante y las normas vigentes.*

*(...)*

*ARTÍCULO 50. ACTIVIDADES Y PROCESOS PROPIOS DEL SERVICIO FARMACÉUTICO. Las EPS y demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC), son responsables de garantizar que el manejo, conservación, dispensación, distribución de medicamentos o cualquier otro proceso definido por la normatividad vigente para el servicio farmacéutico, que implique servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC, se realice bajo las*

*condiciones y criterios definidos por la normatividad vigente, y que su funcionamiento se ajuste a la habilitación, autorización y vigilancia por la autoridad competente para tal fin.  
(...)”*

## 5. DEL CASO CONCRETO

La Dra. FRANCY JOHANNA ARDILA SALAZAR, Personera Municipal de Ibagué como agente oficiosa de CARMEN GAITÁN RUIZ solicita que se le ordene a la accionada la realización de exámenes *conforme las órdenes expedidas de ELECTRONISTAGMOGRAFÍA (ENG) O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA, POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDA, RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO, GAMAGRAFÍA ÓSEA DE RESECCIÓN DE TUMOR RETROPERITONEAL, así como el tratamiento integral para su enfermedad de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA.*

En este orden de ideas dentro del expediente se encuentran las siguientes pruebas que acreditan la situación fáctica planteada:

— La señora **CARMEN GAITÁN RUIZ** nació el 18 de julio de 1962, es decir cuenta con 60 años de edad (fl. 8, anexo 03, expediente digital).

— Presenta diagnóstico de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA (fl. 8, anexo 03, expediente digital).

— Cuenta con autorización de servicios para “POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDAD” desde el 20 de enero de 2023 (fls. 14-15, anexo 03, expediente digital).

— Cuenta con orden de servicios para “RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS)” y “GAMAGRAFÍA ÓSEA (CORPORAL TOTAL O SEGMENTARIA (PBS)” desde el 20 de enero de 2023 (fl. 16, anexo 03, expediente digital).

— Cuenta con Plan de tratamiento establecido por su médico tratante (Oncólogo) que incluye GAMAGRAFÍA ÓSEA, RNM CRANEO CONTRASTADA, TAC TORAX CONTRASTADO, TAC ABD. CONTRASTADO desde el 20 de enero de 2023 (fl. 17, anexo 03, expediente digital).

— Cuenta con autorización de servicios para “ELECTRONISTAGMOGRAFÍA [ENG] O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA” desde el 25 de enero de 2023 (fls. 19, anexo 03, expediente digital).

De la documentación aportada por la parte actora y que fue previamente relacionada, así como de las manifestaciones realizadas por la parte accionada NUEVA EPS, observa el Despacho que a la paciente Carmen Gaitán Ruiz le fueron ordenados los siguientes procedimientos:

1. POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDAD, según AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS: 196906998, expedida el 25 de enero de 2023, por la profesional de la medicina de la Clínica Internacional de Alta Tecnología S.A.S. (fl. 14-15, anexo 03, exp. digital).

2. RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS)” y “GAMAGRAFÍA ÓSEA (CORPORAL TOTAL O SEGMENTARIA (PBS), según solicitud de servicios expedida el 20 de enero de 2023, por el profesional en Oncología Clínica de Clinaltec (fl. 16, anexo 03, exp. digital).
3. ELECTRONISTAGMOGRAFÍA [ENG] O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA, según autorización de servicios No. 196906385 expedida el 25 de enero de 2023, por Nueva EPS (fl. 19, anexo 03, exp. digital).

En primer lugar, con relación a tales procedimientos, la accionante informa que ha transcurrido un lapso razonable sin que la EPS se haya pronunciado frente a la materialización de tales procedimientos, máxime que se trata de una persona que padece una enfermedad catastrófica (cáncer) lo que la hace sujeto de especial protección constitucional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades frente a tal situación y al respecto ha dicho<sup>5</sup>:

*“18. Por otra parte, como desarrollo del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 constitucional<sup>6</sup>, este Tribunal ha dispuesto reiteradamente que ciertas personas, debido a su estado de mayor vulnerabilidad y debilidad manifiesta, son sujetos de especial protección constitucional y, por lo tanto, merecedoras de especial protección en el Estado Social de Derecho.*

*Dentro de esta categoría, en desarrollo de los artículos 48<sup>7</sup> y 49<sup>8</sup> de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha incluido a las personas que padecen enfermedades catastróficas o ruinosas, como el cáncer<sup>9</sup> o la insuficiencia renal<sup>10</sup>. Por esta razón, ha dispuesto que esta población tenga derecho a protección reforzada por parte del Estado, que se traduce en el deber de brindarles acceso sin obstáculos y al oportuno tratamiento integral para la atención de su patología. En particular, sobre el alcance de esta protección, la Corte señaló en **Sentencia T-066 de 2012** lo siguiente:*

*“Esta Corporación ha sido reiterativa en su deber de proteger aquellas personas que sufren de cáncer, razón por la cual ha ordenado a las entidades prestadoras del servicio de salud autorizar todos los medicamentos y procedimientos POS y no POS que requiere el tutelante para el tratamiento específico e incluso inaplicar las normas*

---

<sup>5</sup> Sentencia T-232 del 29 de junio de 2022. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

<sup>6</sup>ARTICULO 13. “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”

<sup>7</sup> ARTICULO 48. “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley (...)”.

<sup>8</sup> ARTICULO 49. “La atención de la salud y el 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 (...)”.

<sup>9</sup> Sentencia T-920 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>10</sup> Sentencias T-736 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa y T-529 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos.

*que fundamentan las limitaciones al POS (...)” (Subrayas fuera del original)<sup>11</sup>.*

*19. Ahora bien, como se señaló previamente, el goce efectivo del derecho a la salud de los pacientes con enfermedades catastróficas o ruinosas implica que las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud tienen la obligación de dar aplicación a los principios de accesibilidad, oportunidad e integralidad.”*

En vista de lo analizado, resulta forzoso acceder a la solicitud de amparo por cuanto, en línea con lo dicho por la Corte, frente a las personas que padecen enfermedades catastróficas las entidades que integran el Sistema de Seguridad Social en Salud tienen la obligación de lograr que puedan acceder de manera oportuna y eficaz a todos los tratamientos y servicios médicos que requieran, previa autorización de sus médicos tratantes.

De igual forma, con las pruebas allegadas al plenario, se constata que el procedimiento requerido por la señora Carmen Gaitán Ruiz, es prioritario y urgente por cuanto su enfermedad requiere un plan de acción acorde con la gravedad y el avance de la enfermedad.

Frente a tales aspectos NUEVA EPS en su respuesta a la demanda omitió hacer referencia al tratamiento específico brindado a la paciente frente a su diagnóstico, como también a la orden de la medida provisional, por lo que no se encuentra de recibo la omisión de información e informe de la atención prestada a la paciente, efectuada por la EPS accionada, en el sentido de no agendar o no hacerlo con la oportunidad que el caso requiere, lo que no es pertinente para la urgencia necesaria.

De acuerdo con lo analizado, el Juzgado encuentra que el NUEVA EPS está desconociendo los derechos fundamentales de la señora Carmen Gaitán Ruiz al no iniciar oportunamente los trámites para efectuar los procedimientos ordenados por su médico tratante, algunos de los cuales ya fueron autorizados, para que aquella recupere su salud, máxime que se la jurisprudencia ha consignado la urgencia de los mismos. Por lo anterior **se concederá el amparo** solicitado en el sentido de ordenar a NUEVA EPS que autorice y materialice i) las órdenes de servicios relacionadas (“RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS)” Y “GAMAGRAFÍA ÓSEA (CORPORAL TOTAL O SEGMENTARIA (PBS))”, además materializarlas junto con aquellas que ya están autorizadas (“POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDAD” Y “ELECTRONISTAGMOGRAFÍA [ENG] O FOTOELECTRONISTAGMO-GRAFÍA”) a nombre de la señora Carmen Gaitán Ruiz.

De otro lado, en razón a que a partir de tales valoraciones, i) se infiere la ordenación de procedimientos médicos y ii) de la relación fáctica de la demanda y de la respuesta dada por la demandada se evidencia la renuencia a autorizar oportunamente los procedimientos requeridos para tratar los males de la paciente, es viable ordenar el **tratamiento integral** de lo que a futuro pueda necesitar la señora Carmen Gaitán Ruiz respecto del diagnóstico de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA, y por cumplirse los requisitos establecidos por la Corte Constitucional:

*“El tratamiento integral tiene la finalidad de garantizar la continuidad en la*

---

<sup>11</sup> Sentencia T-066 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*prestación del servicio de salud y evitar la interposición de acciones de tutela por cada servicio prescrito por el médico tratante del accionante[43]. “Las EPS no pueden omitir la prestación de los servicios de salud que supongan la interrupción de los tratamientos por conflictos contractuales o administrativos, e impidan el acceso de sus afiliados a la finalización óptima de los tratamientos”[44]. En esa medida, el objetivo final del tratamiento integral consiste en “asegurar la atención (...) de las prestaciones relacionadas con las afecciones de los pacientes”[45].*

*Por lo general, se ordena cuando (i) **la entidad encargada de la prestación del servicio ha sido negligente en el ejercicio de sus funciones y ello ponga en riesgo los derechos fundamentales del paciente**[46]. Igualmente, se reconoce cuando (ii) el usuario es un sujeto de especial protección constitucional (como sucede con los menores de edad, adultos mayores, indígenas, desplazados, personas con discapacidad física o que padezcan enfermedades catastróficas); o con aquellas (iii) personas que “exhiben condiciones de salud extremadamente precarias e indignas”[47].*

*El juez constitucional en estos casos debe precisar el diagnóstico que el médico tratante estableció respecto al accionante y frente al cual recae la orden del tratamiento integral. Lo dicho teniendo en consideración que no resulta posible dictar órdenes indeterminadas ni reconocer prestaciones futuras e inciertas; lo contrario implicaría presumir la mala fe de la EPS en relación con el cumplimiento de sus deberes y las obligaciones con sus afiliados, en contradicción del artículo 83 Superior.”<sup>12</sup>*

## **Respecto del servicio de transporte.**

Sobre los gastos de transporte y general los viáticos la Corte Constitucional ha sostenido<sup>13</sup>:

*“Esta Corporación ha señalado que las entidades promotoras de salud están llamadas a garantizar el servicio de transporte, cuando los pacientes se encuentren en las siguientes circunstancias: “(i) que el procedimiento o tratamiento se considere indispensable para garantizar los derechos a la salud y a la vida de la persona; (ii) que ni el paciente ni sus familiares cercanos tengan los recursos económicos suficientes para pagar el valor del traslado; y (iii) que de no efectuarse la remisión se ponga en riesgo la vida, la integridad física o el estado de salud del usuario”. A lo anterior se ha añadido que: (iv) si la atención médica en el lugar de remisión exigiere más de un día de duración, se cubrirán los gastos de alojamiento y manutención.*

*(...)*

*Esta Corporación ha dispuesto que la financiación de un acompañante procede cuando: “(i) el paciente es totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento, (ii) requiere atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas y (iii) ni él ni su núcleo familiar cuentan con los recursos suficientes para financiar el traslado”.*

Debe tenerse en cuenta que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, conforme a la jurisprudencia transcrita que se refiere a los pacientes de cáncer.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-259 del 06 de junio de 2019 M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

<sup>13</sup> Sentencia T-228 del 7 de julio de 2020, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es evidente que el derecho de la accionante prevalece, motivo por el cual es deber del juzgado adoptar las medidas tendientes a salvaguardar sus derechos fundamentales.

Es por ello que, al margen de cualquier consideración de tipo económico, como la esgrimida por la accionada, la paciente pertenece al régimen subsidiado, a partir de lo cual se presume que no cuenta con recursos suficientes para acceder a tecnología en salud fuera de la ciudad de Ibagué, además no es de recibo el argumento esgrimido por la demandada, en el sentido que es deber de la familia, sufragar los gastos de transporte y alimentación y alojamiento cuando los servicios le son prestados en una ciudad diferente a la de su residencia, máxime que es deber de las EPS suministrar los servicios en los municipios donde residen los usuarios. Al respecto señaló la Corte Constitucional en la jurisprudencia referenciada:

*“21. Es preciso señalar que atendiendo a la obligación de asegurar la prestación de los servicios de salud, las EPS deben conformar su red de prestadores de servicios de tal forma que los usuarios no deban desplazarse a otros municipios para acceder a los servicios de salud que requieran; lo anterior, con excepción de aquellos municipios a los cuales se les ha reconocido una UPC diferencial para sufragar los costos adicionales en la prestación de servicios como el transporte, ocasionados por la dispersión geográfica y la densidad de población . Sobre este particular, la Corte indicó que “las zonas que no son objeto de prima por dispersión, cuentan con la totalidad de infraestructura y personal humano para la atención en salud integral que requiera todo usuario, por consiguiente, no se debería necesitar trasladarlo a otro lugar donde le sean suministradas las prestaciones pertinentes. En tal contexto, de ocurrir la remisión del paciente otro municipio, esta deberá afectar el rubro de la UPC general, como quiera que se presume que en el domicilio del usuario existe la capacidad para atender a la persona, y en caso contrario es responsabilidad directa de la EPS velar por que se garantice la asistencia médica. Ello no puede afectar el acceso y goce efectivo del derecho a la salud, so pena de constituirse en una barrera de acceso, que ha sido proscrita por la jurisprudencia constitucional”.*

De acuerdo con lo anterior se ordenará a Nueva EPS que en caso de emitir autorización de servicios cuya prestación deba ocurrir fuera de la ciudad de Ibagué, deberá suministrar los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para la señora Carmen Gaitán Ruiz.

### **Respecto del recobro.**

Aduce la demandada que en el evento en que la decisión sea favorable a la accionante, se indique los servicios y tecnologías en salud que no están financiados con recursos de la UPC y se ordene al ADRES reembolsar los gastos en que incurra la entidad en cumplimiento del fallo y que sobrepasen en presupuesto máximo asignado para la cobertura de este tipo de servicios.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Sentencia T-239 del 30 de mayo de 2019, Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

*“Por otra parte, la Corte reitera que la prestación de servicios de salud y/o entrega de medicamentos o insumos debe analizarse con base en las siguientes alternativas:*

*“i. Que se encuentren incluidos en el PBS con cargo a la UPC, en cuyo caso, al ser prescritos, deben ser suministrados por la EPS y financiados por la UPC;*

*ii. Que no estén expresamente incluidos en el PBS con cargo a la UPC o que, a pesar de estarlo en el PBS, no sean financiados por la UPC. **En este evento, se deberá adelantar el procedimiento previsto por la Resolución 1885 de 2018 para su suministro y para que la EPS solicite el recobro a la ADRES.** Adicionalmente, en caso de ser reclamados en sede de tutela, el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos decantados por la jurisprudencia de esta Corporación para ordenar su autorización; o*

*iii. Que se encuentren excluidos expresamente del Plan de Beneficios en Salud, como consecuencia del procedimiento de exclusión previsto por la Resolución 330 de 2017.”<sup>5</sup>*

Al respecto, se observa que la demandada no informó al proceso si las tecnologías a las que debe acceder la demandante, se encuentran cubiertas por el PBS, sin embargo, si en el ámbito del tratamiento integral para la patología de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA.

Adicionalmente, consultada la resolución 2808 de 2022 del Ministerio de Protección Social: “Por la cual se establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con la UPC”, en varios de sus apartes indica que cubre el cancer y específicamente en el anexo No 2 indica que en el numeral 99.2.5. cubre: “régimen de terapia antineoplásica”, por lo tanto se infiere que está cubierta con recursos de la unidad de pago por capitación y se negará el recobro solicitado. A excepción de la resonancia magnética de cerebro que expresamente se indica que no está en el plan de beneficios y no se encontró en la resolución mencionada, precisando que le corresponde al Departamento del Tolima, teniendo en cuenta que la entidad territorial asume lo que está cubierto en el plan de beneficios y deberá solicitarla ante tal entidad.

## **Conclusión.**

Así las cosas, el despacho amparará el derecho fundamental a la salud de la señora CARMEN GAITÁN RUIZ, en cuanto a los procedimientos que se encuentran ordenados desde el mes de enero de 2023, tales como RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS), “GAMAGRAFÍA ÓSEA (CORPORAL TOTAL O SEGMENTARIA (PBS))”, “POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDAD” Y “ELECTRONISTAGMOGRAFÍA [ENG] O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA”, que requiere con urgencia y fueron ordenados por su médico tratante, se ordenará al Gerente Zonal Tolima de la Nueva EPS S.A., o quien haga sus veces, que realice, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, todos los trámites de tipo administrativo y presupuestal para que se le sean practicados con la orden que se añadió respecto del tratamiento integral para el diagnóstico específico. En

---

<sup>15</sup> Énfasis agregado.

caso de emitir autorización de servicios cuya prestación deba ocurrir fuera de la ciudad de Ibagué, deberá suministrar los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para la señora Carmen Gaitán Ruiz.

En mérito de lo expuesto, el **Juez Once Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

### RESUELVE

**PRIMERO: AMPARAR** el derecho fundamental a la salud del cual es titular la señora CARMEN GAITÁN RUIZ, conforme a lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la NUEVA EPS, a través de su Gerente Zonal Tolima Dr. WILMAR RODOLFO LOZANO PARGA, o quien haga sus veces, que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a realizar todos los trámites de tipo administrativo y presupuestal para que le sean practicados los procedimientos que se encuentran ordenados desde el mes de enero de 2023, tales como RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS)", "GAMAGRAFÍA ÓSEA (CORPORAL TOTAL O SEGMENTARIA (PBS))", "POLITERAPIA ANTINEOPLASICA DE ALTA TOXICIDAD" Y "ELECTRONISTAGMOGRAFÍA [ENG] O FOTOELECTRONISTAGMOGRAFÍA", que requiere con urgencia y fueron ordenados por su médico tratante.

En caso de emitir autorización de servicios cuya prestación deba ocurrir fuera de la ciudad de Ibagué, deberá suministrar los gastos de transporte, alojamiento y alimentación para la señora Carmen Gaitán Ruiz.

**TERCERO: ORDENAR** a la NUEVA EPS, a través de su Gerente Zonal Tolima Dr. WILMAR RODOLFO LOZANO PARGA, o quien haga sus veces, que garantice el **tratamiento integral** para el padecimiento de TUMOR MALIGNO DE LA MAMA que padece la señora Carmen Gaitán Ruiz, de conformidad con lo analizado en precedencia.

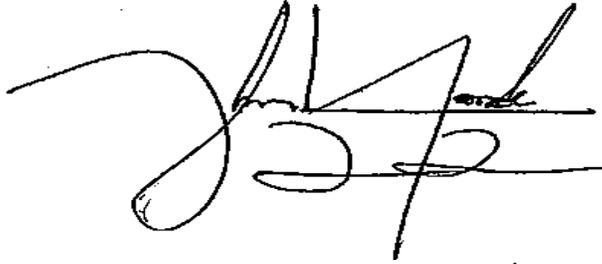
**CUARTO: LA NUEVA EPS** deberá realizar la solicitud de recobro ante el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, por la RESONANCIA MAGNÉTICA DE CEREBRO (NO PBS), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de recobro solicitadas por la NUEVA EPS.

**SEXTO:** Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

**SEPTIMO:** Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cópiese, Notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y Cúmplase.**



**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
Juez

Firmado Por:  
John Libardo Andrade Florez  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
11  
Ibague - Tolima

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: **ef438b4bc5c60194146b0cfdeaf00cd65dc30351473b046800bf46d1fa5ab035**

Documento generado en 28/02/2023 11:36:18 AM

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