



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, Ocho (08) de Julio de Dos Mil Trece (2013)

Referencia: ACCION DE TUTELA
Radicación No.: 2013-00144-00
Demandante: MATILDA ARIZA DE NAVARRO
Demandados: SALUDCOOP E.P.S.
SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, interpuesta por el abogado ILBAR EDILSON LÓPEZ RUIZ, en calidad de Delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá y como agente oficioso de la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, contra SALUDCOOP E.P.S. y la Secretaría de Salud de Boyacá, por la presunta vulneración de sus derechos y garantías fundamentales relacionados con la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos invocados como violados.

El abogado ILBAR EDILSON LÓPEZ RUIZ, Delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, actuando en calidad de Agente Oficioso de la Señora MATILDE ARIZA DE NAVARRO, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, acude ante ésta jurisdicción con la finalidad de que se protejan sus derechos y garantías fundamentales relacionadas con la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana.

2. Hechos que dan lugar a la acción.

El profesional del derecho ILBAR EDILSON LÓPEZ RUIZ, fundamenta la presente acción en los siguientes hechos:

Señala el Delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá que la accionante tiene ochenta y cinco (85) años de edad y que le ha sido diagnosticada enfermedad de TERIGIOS Y CATARATAS NO ESPECIFICADA DE POR VIDA, motivo por el cual, debe recibir de manera prioritaria y urgente, una cirugía de terigio izquierdo, de acuerdo a la orden generada por el Médico Especialista en Oftalmología, el Dr. Jorge Pineda.

Indica que el médico tratante ordenó la práctica de exámenes y la Valoración por Anestesia, desde el día diecinueve (19) de Noviembre de dos mil doce (2012), pero que, no obstante, no ha sido posible la realización de la cirugía de Terigio Izquierdo.

Resalta que, se han visto amenazados y vulnerados los derechos a la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana, de la señora, por la falta de práctica en el procedimiento señalado.

3. De la Medida Provisional

Se solicitó Medida Provisional en el escrito de la acción constitucional, con el fin de que la Empresa Promotora de Salud autorizara de manera urgente, la práctica de la cirugía de especialista que requiere la señora Matilde Ariza y a su vez, la realización de los exámenes y tratamientos que se requieran, de acuerdo la enfermedad que presenta.

Dicha medida resultó concedida a través del auto admisorio de la demanda de tutela, de fecha veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013), obrante a folio 19 del expediente, sustentado en la urgencia que se evidencia para la práctica del procedimiento que le fuese autorizado desde el diecinueve (19) de noviembre del dos mil doce, habiendo

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

transcurrido un tiempo extremadamente largo, sin que, con justificación alguna, pudiese la Entidad, sustraerse de la obligación que le asiste de proteger los derechos de la accionante.

Lo anterior, sumado a la especial protección de la cual gozan las personas de la tercera edad, siendo de tal calidad, la demandante, puesto que, se acredita, tiene ochenta y cinco (85) años.

La mencionada medida se concedió, en el sentido de que SaludCoop procediera a realizar la gestión necesaria para establecer la fecha y hora exacta en la cual sería practicada la cirugía que se encuentra autorizada desde el diecinueve (19) de Noviembre de 2012 a la señora Matilde Ariza de Navarro, así como especificar el prestador por medio del cual se llevaría a cabo, todo esto, en un término de cuarenta y ocho (48) horas, siempre que la paciente, no presente restricciones para la práctica de la intervención quirúrgica.

4. Objeto de la acción.

De la lectura del escrito de tutela, es posible identificar como **PRETENSIONES**, las siguientes:

"Solicito que se tutelen los derechos fundamentales A LA SALUD EN CONEXIDAD CON LA VIDA y a la DIGNIDAD HUMANA de la paciente y consecuentemente:

1. *Que se ORDENE a la EPS demandada para que autorice y asuma el costo total de los medicamentos, procedimientos, cirugías, exámenes y todo el tratamiento integral sin dilaciones injustificadas y todos los demás a que haya lugar a fin de **garantizar un tratamiento integral** de la enfermedad de la paciente y sin necesidad de recurrir nuevamente a las instancias judiciales, cada vez que requiera de la atención en SU TRATAMIENTO DE LA ENFERMEDAD.*
2. *Que las citas especializadas y los procedimientos quirúrgicos, sean ordenados de manera prioritaria.*
3. *A la Secretaría de Salud de Boyacá, para que investigue la negligencia y omisión por parte de la EPS SALUDCOOP, en cuanto a la prestación del servicio."*

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. De la accionada SALUDCOOP EPS.

Dentro del expediente, se encuentra el Despacho que la accionada no da respuesta a la acción constitucional, la que se le notificó en debida forma, mediante diligencia de notificación personal obrante a folio 29 del expediente, firmada por la funcionaria de la E.P.S. SaludCoop, identificada con cédula de ciudadanía 33.377.529, con sello de recibido el día veintisiete de junio de los corrientes, venciendo su término el día veintinueve, sin que se dispusiera a realizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por esta sede judicial en cumplimiento de sus funciones.

Por esta razón, se continuará con el procedimiento normal del proceso, esto es, procediendo a dictar sentencia por los hechos que se pusieron a discusión en la presente, en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

2. De la Secretaría de Salud de Boyacá.

El señor GUILLERMO ORJUELA ROBAYO, en su calidad de Secretario del Despacho y en representación de la SECRETARIA DE SALUD DE BOYACA, da contestación a la acción de tutela de la referencia, para lo cual aclara que no le consta ninguno de los hechos, presentados por la accionante y señala que no se opone a ninguna de las pretensiones planteadas respecto de SALUDCOOP E.P.S.

Indica que es obligación de la EPS-S accionada de acuerdo con la ley asumir una plena, oportuna e integral atención en salud al accionante, por cuanto la atención relativa a la patología de Terigios y Cataratas No Especificadas, se encuentra incluidas en el Plan Obligatorio de Salud Vigente, quedando consagrado, de forma especial, el procedimiento

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

de Resección de Pterigion Simple Nasal o Temporal con Injerto, así como la garantía en la continuidad e idoneidad en el tratamiento.

En ese sentido, señala que es obligación de SALUDCOOP E.P.S., cubrir al menos lo dispuesto en el Plan Obligatorio de Salud, consagrado en el Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud (CRES), donde se encuentra la atención de la patología que presenta la accionante, de Terigios y Cataratas No Especificadas, así como el procedimiento de Resección de Pterigion Simple Nasal o Temporal con Injerto, requerido por el accionante.

Aduce que, no puede considerarse que alguna responsabilidad le cabe a la Secretaría de Salud de Boyacá, como quiera que es una entidad responsable de la prestación de los servicios de salud para la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda que resida en la jurisdicción de acuerdo al artículo 43 de la Ley 715 que en nada se refiere al aseguramiento de la población afiliada al régimen subsidiado.

Finalmente solicita que se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la cobertura de la atención reclamada debe ser atendida de manera inmediata por SALUDCOOP E.P.S., por estar contemplado en el Plan Obligatorio de Salud.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia consagró el mecanismo de amparo de la acción de tutela, instituido para que toda persona pueda reclamar ante los Jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando alguno de éstos resulte vulnerado o amenazado por acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares encargados de la prestación de un servicio público, conforme a lo preceptuado en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Es de la esencia de la acción de tutela el procedimiento breve, sumario y antiformalista que finaliza con un fallo que expresa medidas concretas para que cese o se evite la violación de un derecho fundamental; protección que debe prestarse de inmediato, en tanto que busca evitar o superar un daño evidente, grave e irreparable.

Ahora bien, en este contexto y ante las pretensiones del actor deben realizarse las siguientes consideraciones:

1. Problema jurídico.

Planteada como se encuentra la controversia que ahora nos ocupa, en este punto corresponde al Despacho establecer si se han vulnerado a la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, por parte de SALUDCOOP E.P.S., los derechos constitucionales fundamentales a la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana, en razón de la falta de diligencia en la práctica de la cirugía de especialista en oftalmología que requiere, autorizada desde el diecinueve (19) de Noviembre de 2012, pero sin programar aún.

2. Procedencia de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia contempla la acción de tutela para que las personas puedan reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Dicha norma superior también establece que la acción constitucional en comento sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En su tenor literal la referida norma establece:

“Artículo 86.- Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión." (Subraya fuera de texto).

La norma superior antes transcrita fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, el cual en su artículo 2º señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela, son los consagrados en la Carta Política como fundamentales o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos. La mencionada norma preceptúa:

"Artículo 2.- DERECHOS PROTEGIDOS POR LA TUTELA. La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una decisión de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión."

Así pues, debe decirse que en el presente caso el actor invoca como derechos presuntamente vulnerados la salud en conexidad con la vida y la vida digna, los cuales ostentan linaje fundamental, por lo que resulta procedente su amparo por esta vía procesal. Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, establece la procedencia de la acción de tutela, indicando que su interposición es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que establece el mismo Decreto, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política. Tal disposición literalmente prevé:

"Artículo 5.- PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (sic). También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito"

De otra parte, el artículo 6º del mencionado Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala además que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante. El precepto aludido establece:

"Artículo 6.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

*1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, **salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.*

(...)" (Subraya y Negritas fuera de texto)

De otro lado, el artículo 8º del tantas veces mencionado Decreto 2591 de 1991, prescribe que aun cuando el afectado disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El tenor literal de la comentada norma dispone:

*"Artículo 8.- LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO. Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela **procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.***

(...)" (Negritas fuera de texto)

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir solamente ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salvo que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional¹, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

Así las cosas, al entrar al estudio del caso concreto, este Despacho encuentra que en el asunto que aquí nos ocupa no existe otro mecanismo de defensa judicial para lograr el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante, como vulnerados, por lo que resulta procedente estudiar de fondo la presente acción.

3. Del derecho a la salud y su conexidad con la vida.

3.1. Principios y carácter fundamental del derecho a la salud.

En la sentencia C-463 de 2008 la Honorable Corte Constitucional señaló, acerca de los principios y el carácter fundamental del derecho a la salud, lo siguiente:

*"(...) La naturaleza constitucional del derecho a la seguridad social en salud junto con los principios que la informan han llevado a esta Corte a reconocer el carácter fundamental del derecho a la salud"*².

En este orden de ideas, conforme al artículo 49 de la Constitución Política, el cual establece que *"la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado"*, de manera que *"se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"*, se establece el carácter universal del derecho a la salud y con ello su fundamentalidad, razón por la cual la Honorable Corte Constitucional, desde sus inicios, ha venido protegiendo este derecho por vía de la acción tutelar.

En virtud del entendimiento del derecho a la salud de acuerdo al criterio anterior, la Corte en su jurisprudencia, ha resaltado la importancia que adquiere la protección del derecho fundamental a la salud en el marco del Estado Social de Derecho, en cuanto afecta directamente la calidad de vida³.

Aunque de manera reiterada la Honorable Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la salud eventualmente puede adquirir el estatus de derecho fundamental autónomo⁴ y por conexidad⁵, de forma progresiva la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental considerado en sí mismo⁶. Al respecto, en la sentencia T-573 de 2005⁷ la Corte indicó:

"Inicialmente se dijo que el derecho a la salud no era por sí mismo un derecho fundamental y que únicamente sería protegido en sede de tutela cuando pudiera mostrarse su estrecha conexión con el derecho a la vida. (...) Con el paso del tiempo, no obstante, esta diferenciación tiende a ser cada vez más fluida, hasta el punto en que hoy sería muy factible afirmar que el derecho a la salud es fundamental no sólo por estar conectado íntimamente con un derecho fundamental - la vida - pues, en efecto, sin salud se hace imposible gozar de una vida digna y de calidad - sino que es en sí mismo fundamental. (...)"

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejera ponente: MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA Bogotá, D.C., febrero veintiséis (26) de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 25000-23-27-000-2003-2285-01(AC) Actor: COOMEVA E.P.S. S.A. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

²En concordancia con la norma constitucional, se puede consultar el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual, "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad." En el mismo sentido, se encuentra la Observación No 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud. "1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente."

³Ver entre otros muchos pronunciamientos de esta Corte la sentencia T-597 de 1993

⁴En el caso de los niños, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad física o mental. Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-085 de 2006, T-850 de 2002, T-1081 de 2001, T-822 de 1999, SU-562 de 1999, T-209 de 1999, T-248 de 1998

⁵Cuando su afectación involucra derechos fundamentales tales como la vida, la integridad personal y la dignidad humana Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-133 de 2007, T-964 de 2006, T-888 de 2006, T-913 de 2005, T-805 de 2005 y T-372 de 2005

⁶Para el efecto, se pueden consultar las sentencias T-016 de 2007 y T-1041 de 2006.

⁷MP. Dr. Humberto Sierra Porto.

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

Así las cosas, se puede considerar que el derecho a la salud es un derecho fundamental cuya efectiva realización depende, como suele suceder con otros muchos derechos fundamentales, de condiciones jurídicas, económicas y fácticas, así como de las circunstancias del caso concreto. Esto no implica, sin embargo, que deje de ser por ello un derecho fundamental y que no pueda gozar de la debida protección por vía de tutela, como sucede también con los demás derechos fundamentales. (...)."
 (Negrilla fuera del texto original).

De esta manera, y en aras de proteger los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna, en varias ocasiones⁸ la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el derecho a la prestación igualitaria, universal, continua, permanente y sin interrupciones, de los servicios de atención médica y de recuperación de la salud.

Ahora bien, el Alto Tribunal también ha insistido en que el sistema de seguridad social en salud se encuentra intrínsecamente vinculado a la satisfacción, protección y garantía de las necesidades básicas de la población y de contera a la efectividad de los derechos fundamentales, lo cual constituye una razón más para que por conexidad se entienda como un derecho fundamental de aplicación y protección inmediata. Cabe recordar aquí que por mandato expreso del artículo 44 Superior, el derecho a la salud de los niños, **de las personas de la tercera edad**, o sujetos de especial protección constitucional, es fundamental y, por consiguiente, no hay necesidad de relacionarlo con ningún otro para que adquiera tal status.

El carácter fundamental del derecho a la salud por conexidad con otros derechos fundamentales ha sido reconocido y reiterado clara y ampliamente por la Corte Constitucional en numerosa jurisprudencia, como por ejemplo en la Sentencia C-615 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en la cual se dijo:

"El sistema de seguridad social en salud y su vinculación a la satisfacción de necesidades básicas de la población y a la efectividad de los derechos fundamentales.

...."

De otro lado, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha puesto de presente cómo, a pesar del carácter primariamente prestacional del derecho a la salud, el mismo debe ser objeto de protección inmediata cuando quiera que su efectividad comprometa la vigencia de otros derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida y a la dignidad personal. Abundan los casos en los cuales la jurisprudencia sentada en sede de tutela ha amparado el derecho a la salud por considerarlo en **conexión inescindible** con el derecho a la vida o a la dignidad, e incluso al libre desarrollo de la personalidad.⁹ De otra parte, también la Corte ha sostenido que la seguridad social -y por consiguiente la salud- como derecho constitucional, adquiere su connotación de fundamental cuando atañe a las personas de la tercera edad y aquellas personas cuya debilidad es manifiesta.¹⁰

3.2. El principio de atención integral en materia del derecho a la salud.

La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha recalcado en varias ocasiones¹¹, que el ordenamiento jurídico colombiano ha prescrito que el derecho a la salud debe prestarse conforme con el principio de atención integral. En primer lugar, podemos mencionar la sentencia T-760 de 2008, en la que se estableció lo siguiente:

"(...) De acuerdo con el orden constitucional vigente, como se indicó, toda persona tiene derecho a que exista un Sistema que le permita acceder a los servicios de salud que requiera. Esto sin importar si los mismos se encuentran o no en un plan de salud, o de si la entidad responsable tiene o no los mecanismos para prestar ella misma el servicio requerido. Por lo tanto, si una persona requiere un servicio de salud, y el Sistema no cuenta con un medio para lograr dar trámite a esta solicitud, por cualquiera de las razones dichas, la falla en la regulación se constituye en un obstáculo al acceso, y en tal medida, desprotege el derecho a la salud de quien requiere el servicio.

⁸Sentencias 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.

⁹Cf. entre otras, las sentencias [T-409/95](#), [T-556/95](#), [T-281/96](#), [T-312/96](#), [T-165/97](#), [SU-039/98](#), [T-208/98](#), [T-260/98](#), [T-304/98](#), [T-395/98](#), [T-451/98](#), [T-453/98](#), [T-489/98](#), [T-547/98](#), [T-645/98](#), [T-732/98](#), [T-756/98](#), [T-757/98](#), [T-762/98](#), [T-027/99](#), [T-046/99](#), [T-076/99](#), [T-472/99](#), [T-484/99](#), [T-528/99](#), [T-572/99](#), [T-654/99](#), [T-655/99](#), [T-699/99](#), [T-701/99](#), [T-705/99](#), [T-755/99](#), [T-822/99](#), [T-851/99](#), [T-926/99](#), [T-975/99](#), [T-1003/99](#), [T-128/00](#), [T-204/00](#), [T-409/00](#), [T-545/00](#), [T-548/00](#), [T-1298/00](#), [T-1325/00](#), [T-1579/00](#), [T-1602/00](#), [T-1700/00](#), [T-284/01](#), [T-521/01](#), [T-978/01](#), [T-1071/01](#).

¹⁰Sentencia C-615-02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹ Por ejemplo en la sentencia T-574 de 2010.

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

Así, desde su inicio, la jurisprudencia constitucional consideró que toda persona tiene derecho a que se le garantice el acceso a los servicios que requiera 'con necesidad' (que no puede proveerse por sí mismo). En otras palabras, en un estado social de derecho, se le brinda protección constitucional a una persona cuando su salud se encuentra afectada de forma tal que compromete gravemente sus derechos a la vida, a la dignidad o a la integridad personal, y carece de la capacidad económica para acceder por sí misma al servicio de salud que requiere.

Existe pues, una división entre los servicios de salud que se requieren y estén por fuera del plan de servicios: medicamentos no incluidos, por una parte, y todos los demás, procedimientos, actividades e intervenciones, por otra parte. En el primer caso, existe un procedimiento para acceder al servicio (solicitud del médico tratante al Comité Técnico Científico), en tanto que en el segundo caso no; el único camino hasta antes de la presente sentencia ha sido la acción de tutela.

En conclusión, toda persona tiene el derecho a que se le garantice el acceso a los servicios de salud que requiera. Cuando el servicio que requiera no está incluido en el plan obligatorio de salud correspondiente, debe asumir, en principio, un costo adicional por el servicio que se recibirá. No obstante, como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha considerado que sí carece de la capacidad económica para asumir el costo que le corresponde, ante la constatación de esa situación de penuria, es posible autorizar el servicio médico requerido con necesidad y permitir que la EPS obtenga ante el Fosyga el reembolso del servicio no cubierto por el POS.¹² (...)

Por su parte, el numeral 3º del artículo 153 de la Ley 100 de 1993, enuncia este principio de la siguiente manera:

"El sistema general de seguridad social en salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 respecto del plan obligatorio de salud".

De igual forma, el literal c) del artículo 156 de la misma Ley dispone que *"Todos los afiliados al sistema general de seguridad social en salud recibirán un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominada el plan obligatorio de salud."*

Así mismo, en la sentencia T-576 de 2008 la Alta Corporación Constitucional precisó el contenido de este principio, para lo cual expuso lo siguiente:

*"16.- Sobre este extremo, la Corte ha enfatizado el papel que desempeña el principio de integridad o de integralidad y ha destacado, especialmente, la forma como este principio ha sido delineado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo modo que por las regulaciones en materia de salud y por la jurisprudencia constitucional colombiana. En concordancia con ello, la Corte Constitucional ha manifestado en múltiples ocasiones que **la atención en salud debe ser integral y por ello, comprende todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos iniciados así como todo otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento de la salud del/de la (sic) paciente***¹³.

*17.- El principio de integralidad es así uno de los criterios aplicados por la Corte Constitucional para decidir sobre asuntos referidos a la protección del derecho constitucional a la salud. De conformidad con él, las entidades que participan en el Sistema de Seguridad Social en Salud - SGSSS - deben prestar un tratamiento integral a sus pacientes, **con independencia de que existan prescripciones médicas que ordenen de manera concreta la prestación de un servicio específico.** Por eso, los jueces de tutela deben ordenar que se garantice todos los servicios médicos que sean necesarios para concluir un tratamiento*¹⁴.¹⁵ (Negrillas fuera de texto).

De lo anterior es loable aducir, que a simple vista, las Empresas Promotoras de Salud, tienen una serie de obligaciones que la ley le ha interpuesto, a través de la configuración del Plan Obligatorio de Salud, conteniendo todos los servicios, tratamientos y procedimientos que, por problemas de salud, requieran los afiliados.

Para el caso concreto, resulta importante ir concluyendo, que a la señora Matilde Ariza de Navarro, le es dable el otorgamiento de los servicios requeridos y ordenados por el médico tratante, pues no se encuentra motivo alguno acreditado, por el cual no se haya dispuesto la práctica de la cirugía que está autorizada desde el diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), según los documentos obrantes en el plenario y de los cuales, se tendrá

¹²Bien sea, por ejemplo, porque el servicio no se encuentra incluido dentro del plan obligatorio de servicios o bien porque está sometido a un 'pago moderador' (ver apartado 4.4.5.).

¹³Consultar Sentencia T-518 de 2006.

¹⁴Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en diferentes fallos, dentro de los cuales pueden señalarse a manera de ejemplo los siguientes: T-830 de 2006, T-136 de 2004, T-319 de 2003, T-133 de 2001, T-122 de 2001 y T-079 de 2000.

¹⁵En el mismo sentido ver las sentencias T-053 de 2009, T-760 de 2008, T-1059 de 2006, T-062 de 2006, entre otras.

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

plena validez, así como de los hechos, puesto que así lo establece la normatividad frente a la presunción de veracidad de la cual gozan, por ser instaurados en acción de tutela y al no encontrarse contradichos por SaludCoop E.P.S.

Por otra parte, la anterior sentencia, también precisó las facetas del principio de atención integral en materia de salud; en tal sentido la Corte señaló:

"A propósito de lo expresado, se distinguen dos perspectivas desde las cuales la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de integridad de la garantía del derecho a la salud. Una, relativa a la integralidad del concepto mismo de salud, que llama la atención sobre las distintas dimensiones que proyectan las necesidades de las personas en materia de salud, valga decir, requerimientos de orden preventivo, educativo, informativo, fisiológico, psicológico, emocional, social, para nombrar sólo algunos aspectos.¹⁶ La otra perspectiva, se encamina a destacar la necesidad de proteger el derecho constitucional a la salud de manera tal que todas las prestaciones requeridas por una persona en determinada condición de salud, sean garantizadas de modo efectivo. Esto es, el compendio de prestaciones orientadas a asegurar que la protección sea integral en relación con todo aquello que sea necesario para conjurar la situación de enfermedad particular de un(a) paciente."

En este orden de ideas, es posible concluir que la atención médica que deben prestar las EPS debe ser en todos los casos integral y completa, con mayor razón, cuando el tratamiento al que se hace referencia, está contemplado en el Plan Obligatorio de Salud, del cual nacen las obligaciones de protección al afiliado, que del caso predicado, es la señora Matilde Ariza de Navarro.

3.3. De la especial protección de las Personas de la Tercera Edad.

Ha establecido la Corte Constitucional, a través de amplia jurisprudencia, que dentro del Estado Social de Derecho, bajo el cual se conforma el colombiano, encontramos personas que merecen una especial protección por parte de los demás actores del Estado.

Así las cosas, es pertinente resaltar la reiteración de jurisprudencia que realiza La Corte de cierre en lo constitucional, mediante sentencia T – 1097 de 2007, con ponencia del Magistrado Mauricio Gonzales Cuervo, diciendo:

"Del mandato constitucional contenido en el inciso 2º del artículo 46 de la Carta, se desprende la obligación del Estado de garantizar los servicios de seguridad social integral a los adultos mayores, dentro de los cuales se encuentra la atención en salud, a modo de salvaguarda especial de derechos prestacionales que permitan el adecuado ejercicio de derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la dignidad humana, en vista de las especiales condiciones en que se encuentran sus titulares."

Véase como, de la mencionada protección especial, se desprende la obligación de garantía del derecho a la dignidad, que para el caso en concreto, se encuentra vulnerado, toda vez que la calidad de vida de la accionante se encuentra disminuida por la renuencia en la práctica efectiva de la cirugía que se le ha autorizado por parte de SaludCoop E.P.S.

Es claro, que un padecimiento de carácter ocular, como el que ha tenido que soportar la señora Matilde Ariza, de acuerdo a lo acreditado por la accionante mediante la documentación que se allega, es de larga trayectoria, no permitiéndole desarrollar su diario vivir en tranquilidad, como bien lo merece por encontrarse en un estado de edad avanzado, motivo por el cual necesita de una diligente y rápida atención por parte de la E.P.S., que, queda claro, no se ha visto, ni siquiera por el cumplimiento de la Medida Provisional que se decretó mediante auto admisorio de la presente.

4. De la Excepción propuesta por la Secretaría de Salud de Boyacá.

Propuso la entidad, en su contestación de la demanda, la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva, la cual, este despacho procederá a declarar como probada, toda vez que, nos encontramos frente a un conflicto que se sujeta a un procedimiento de tipo POS, esto es, que se encuentra incluido en el Acuerdo 029 de 2011 de la CRES, en el anexo 1, con Código CUPS 103104, identificado como Resección de Pterigion Simple (Nasal o Temporal) con injerto, motivo por el cual, se configura como una obligación en la prestación para la entidad demandada, y no para la Entidad Territorial,

¹⁶Sobre el particular se puede consultar las sentencias T-307 de 2007, T-016 de 2007 y T-926 de 1999, entre otras.

Referencia: ACCION DE TUTELA
 Radicación No.: 2012-00144-00
 Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
 Demandado: SALUDCOOP-EPS
 SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

toda vez que, al pertenecer al régimen contributivo, le asiste el derecho a reclamar sin intermediaciones ni lugar a recobros, a la Empresa Promotora de Salud, lo que allí se encuentra contenido.

Sobre el particular, establece el artículo 2 del Acuerdo:

“Artículo 2. PLAN OBLIGATORIO DE SALUD. El Plan Obligatorio de Salud es el conjunto de tecnologías en salud a que tiene derecho, en caso de necesitarlo, todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y cuya prestación debe ser garantizada por las entidades promotoras de salud.”

De lo anterior, es fácil desprender que, no hay lugar a vincular a la Secretaría de Salud de Boyacá – Gobernación de Boyacá, a responder por motivo alguno, pues ha dictado la ley 715 de 2001, que tendrán a cargo a la población pobre no asegurada, no siendo el caso de la presente, pues como quedó visto, hace parte del régimen contributivo, desprendiéndose que la E.P.S. debe actuar en los términos de la ley y a favor de la afiliada, sin que haya lugar a recobro alguno por lo que aquí se discute.

Por lo anterior, la sede destacará que, la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva, se encuentra probada y se declarará como próspera.

5. El caso en concreto.

Hechas las anteriores apreciaciones, y con el ánimo de desatar el problema jurídico planteado en acápites precedentes de este proveído, el Despacho debe señalar que dentro del expediente se encuentra perfectamente acreditado que la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO** se encuentra afiliada, en el régimen contributivo, en calidad de Beneficiaria, a la Empresa Promotora de Salud SaludCoop, según las autorizaciones obrantes al interior del expediente, sobretodo la No. 85709393. (fl. 6)

Igualmente, conviene señalar que conforme a los pocos documentos que fueron allegados al expediente, pertenecientes a la historia clínica de la accionante **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, y según lo manifestado en el líbello de la acción elevada, del cual se presume su veracidad por no obrar contestación de la misma, es claro que la persona en mención sufre de **TERIGIOS Y CATARATAS NO ESPECIFICADA**, enfermedad que ha venido siendo tratada con los servicios prestados por la mencionada EPS. (fls. 1, 4, 6 – 9, 11 – 17)

No obstante lo anterior, se evidencia que la accionada, dispuso una nueva autorización de servicios, con el No. 94778457, obrante a folio 4, mediante la cual, se reiteró la práctica de los procedimientos a que tiene derecho y urgencia, por su padecimiento de salud visual. Sin embargo, no fue posible constatar si, la accionada, de alguna forma habría cumplido sus obligaciones, sumado a la presunción de veracidad de la cual gozan los hechos y las circunstancias que aduce la accionada, a través de la agencia oficiosa de la Defensoría Pública – Regional Boyacá.

Queda acreditado, de igual forma, que la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO** cuenta, al día de hoy, con 85 años de edad, toda vez que, nació el día 31 de diciembre de 1927, según es posible constatar de la copia simple de la Cédula de Ciudadanía que obra a folio 10, motivo por el cual, también es posible concluir que, es sujeto de especial protección constitucional, pues pertenece al grupo de la tercera edad, motivo por el cual, debe serle prestado, de manera prioritaria, el servicio de salud.

Finalmente, es importante resaltar que para el caso *sub – examine*, la señora Matilde Ariza de Navarro, es acreedora de los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida y a la dignidad humana, puesto que, como se acreditó, la entidad, sin aparente motivación, decidió sustraerse de la obligación de fijar la fecha y hora precisa en la cual debería ser practicado el procedimiento autorizado desde el diecinueve (19) de noviembre del año dos mil doce (2012).

5. Conclusión.

De conformidad con las consideraciones hechos a lo largo de la providencia que se desarrolla, este despacho procederá a tutelar el derecho solicitado por la señora **MATILDE**

Referencia: ACCION DE TUTELA
Radicación No.: 2012-00144-00
Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
Demandado: SALUDCOOP-EPS
SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

ARIZA DE NAVARRO, relacionados con la salud en conexidad con la vida y a dignidad humana, los cuales están siendo amenazados por SALUDCOOP EPS.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenará al Representante Legal de la Empresa Promotora de Salud SaludCoop, a que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a disponer lo necesario para que sea asignada fecha y hora exacta en la cual, le sean practicados los procedimientos acreditados mediante las Autorizaciones de Servicios No. 94778457 y No. 85709393, a la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, con miras al tratamiento de la patología de **TERIGIOS Y CATARATAS NO ESPECIFICADO**, ordenada por el médico tratante, el Dr. Martín Corredor, portador de la tarjeta profesional No. 19764/01 de Oftalmólogo, así como otorgar el tratamiento integral a que se hace merecedora por su padecimiento y su calidad de sujeto de especial protección por parte de los actores del sistema de Solidaridad del Estado, sumado a que su solicitud, se hace dentro de los parámetros del Plan Obligatorio de Salud, por ser perteneciente al Régimen Contributivo de Salud, en los términos de la ley 100 de 1993.

Es importante resaltar, para la parte actora, que la programación del procedimiento que ha sido autorizado, deberá ser sometido a las restricciones para la práctica de la intervención quirúrgica, lo cual significa que, el estado de salud de la accionante, deberá permitir la misma.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- TUTELAR, respecto de la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, los derechos constitucionales fundamentales relacionados con la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al Representante Legal de SALUDCOOP EPS, a que, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de esta providencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a disponer lo necesario para que sea asignada fecha y hora exacta en la cual, le sean practicados los procedimientos acreditados mediante las Autorizaciones de Servicios No. 94778457 y No. 85709393, a la señora **MATILDE ARIZA DE NAVARRO**, con miras al tratamiento de la patología de **TERIGIOS Y CATARATAS NO ESPECIFICADO**, ordenada por el médico tratante, el Dr. Martín Corredor, portador de la tarjeta profesional No. 19764/01 de Oftalmólogo, así como otorgar el **tratamiento integral** a que se hace merecedora por su padecimiento y su calidad de sujeto de especial protección. Lo anterior, siempre y cuando no presente restricciones para la práctica de la intervención quirúrgica que se ordena en el numeral previo.

TERCERO.- INFORMAR a las partes que ésta decisión puede Impugnarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de éste proveído.

CUARTO.- Para los efectos de notificación procédase conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- De no ser apelado el presente fallo, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Referencia: ACCION DE TUTELA
Radicación No.: 2012-00144-00
Demandante: MATILDE ARIZA DE NAVARRO
Demandado: SALUDCOOP-EPS
SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ

Original Firmado Por
DIANA MARCELA GARCIA PACHECO
JUEZ