

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO (3º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001 33 34 003 2020 00305 00  
**Demandante:** CIRO NELSON VEGA ORTIZ  
**Demandados:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA – EPS COMFACUNDI.

**Asunto:** Resuelve medida provisional y admisión tutela

Recibido el expediente por medio electrónico y analizado su contenido, el Despacho procede a realizar su estudio.

En el presente caso, el señor Ciro Nelson Vega Ortiz, quien se identifica con cédula de ciudadanía 17.180.123, presenta acción de tutela en contra del Ministerio de Salud y Protección Social- Programa de Entidad Promotora de Salud y de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Confacundi, para la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social.

#### **SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL**

Preventivamente pretende el accionante que, se ordene como medida provisional a la EPS Confacundi, la entrega del medicamento Leuprolide 22,5MG polvo y, además se ordene inmediatamente al Ministerio de Salud y Protección Social que le asigne con carácter urgente la EPS, de preferencia EPS SURA, la cual deberá seguir prestándole el servicio de salud ante la liquidación de la EPS Comfacundi, priorizando su atención por ser un paciente con diagnóstico oncológico.

Al respecto, el artículo 7º. del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, establece que, desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, podrá dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o evitar que se produzcan daños, así:

*Artículo 7º. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.*

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

*Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.*

*La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.*

*El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso (...).*

En cuanto a la procedencia de la medida provisional, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha señalado que está dirigida a: i) proteger los derechos de los demandantes con el fin de impedir que un eventual amparo se tome ilusorio, ii) salvaguardar los derechos fundamentales que se encuentran en discusión o en amenaza de vulneración, y iii) evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos objeto de análisis en el proceso, perjuicios que no se circunscriben a los que pueda sufrir el demandante.

Por ello, la Corte ha dispuesto como requisitos para la procedencia de una medida provisional en sede de tutela, los siguientes:

- i)** Que estén encaminadas a proteger un derecho fundamental, evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, con el fin de garantizar que la decisión definitiva no resulte inocua o superflua por la consumación de un daño;
- ii)** Que se esté en presencia de un perjuicio irremediable por su gravedad e inminencia, de manera que se requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo;
- iii)** Que exista certeza respecto de la existencia de la amenaza del perjuicio irremediable;
- iv)** Que exista conexidad entre la medida provisional y la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados;
- v)** Que la medida provisional, para proteger un derecho fundamental o evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos fácticos y jurídicos razonables, esto es, que tenga la apariencia de un buen derecho (*fumus boni iuris*);
- vi)** Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de la tutela, esto es, que haya un peligro en la demora (*periculum in mora*), lo cual implica tener un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta; que el

---

<sup>1</sup> Corte. Constitucional. Autos 419 de 2017, 380 de 2010, 350 de 2010, reiterados en sentencia T-103 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

daño, por su gravedad e inminencia, requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo; y

**vii)** Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente<sup>2</sup>.

En este sentido, señala el alto Tribunal Constitucional que, las medidas provisionales cuentan con restricciones debido a que la discrecionalidad que entraña su ejercicio no implica un poder arbitrario u omnímodo, por lo que, la expedición de esa protección cautelar debe ser razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada<sup>3</sup>.

En cuanto a la protección de los pacientes con cáncer, la Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008<sup>4</sup>, dispuso que:

*“la integralidad en el tratamiento médico también contempla el deber de las entidades responsables de autorizar todos los servicios de salud que el médico tratante determina que el paciente requiere sin que le sea posible fraccionarlos, separarlos, o elegir alternativamente cuáles de ellos aprueban en razón del interés económico que representan.*

*Por ello debido a que el cáncer es una enfermedad que por su gravedad y complejidad requiere un tratamiento continuo que no pueda sujetarse a dilaciones injustificadas ni prestarse de forma incompleta, la Corte ha sido clara en afirmar que la integridad y la oportunidad en la prestación del servicio de salud en estos casos cobra mayor relevancia y debe cumplirse de forma reforzada.*

*En ese sentido ha sostenido en varias oportunidades que la demora injustificada en el suministro de medicamentos o insumos médicos a personas con sospecha o diagnóstico de cáncer, o en la programación de un procedimiento quirúrgico o tratamiento de rehabilitación “puede implicar la distorsión del objetivo del tratamiento o cirugía ordenada inicialmente, prolongar el sufrimiento, deteriorar y agravar la salud del paciente e incluso, generar en este nuevas patologías, y configurar, en consecuencia, una grave vulneración del derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida digna de un paciente”.*

*Es decir, esta corporación ha dejado claro que de la oportuna prestación del servicio depende la calidad de vida de los pacientes y que, por esta razón, cuando la prestación del servicio de salud no es eficaz, ágil y oportuna, se afectan sus derechos fundamentales, situación que empeora cuando se trata de personas con enfermedades ruinosas”* (Subrayado del Despacho).

Bajo el anterior contexto, se observa de las manifestaciones del accionante y de las pruebas documentales aportadas, que:

---

<sup>2</sup> C. Const. Auto 680, Sept. 19/2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>3</sup> C. Const. T-103, Marz. 23/2018. M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>4</sup> C. Const. T -760, Jul. 31/2008. M.P Manuel José Cepeda Espinosa

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

i) El especialista en ortopedia de cadera de la ESE Hospital Universitario de la Samaritana, en cita del 19 de octubre de 2020, a través de la EPS Comfacundi, a la cual se encuentra afiliado el actor, le diagnosticó “tumor maligno secundario de los huesos y de la médula ósea”.

ii) En la misma consulta le fue ordenado el medicamento “Leuprolide 22,5 mg” para tratamiento de 90 días, para ser administrado por vía subcutánea.

iii) El accionante manifiesta en la demanda que la EPS Comfacundi le señaló no contar con disponibilidad del medicamento y, por lo tanto, no le fue entregado.

iv) El 29 de octubre de 2020, el especialista en medicina interna y oncología clínica del Instituto Nacional de Cancerología ESE, le diagnostica al actor “tumor maligno de próstata”, conforme consta en el resumen de historia clínica allegado con la demanda. En esta consulta le expide orden para:

- Inyección o infusión de sustancia hormon
- Resonancia nuclear magnética de columna (3)
- Resonancia magnética de cerebro
- Creatinina en suero u otros fluidos

v) El actor señala que estos medicamentos, exámenes e imágenes diagnósticas ordenados, que corresponden a la primera línea del tratamiento contra el cáncer de próstata, le fueron autorizados por parte de la EPS Comfacundi, de los cuales le fueron realizados 2 resonancias magnéticas de las 4 ordenadas, el 5 de noviembre en el laboratorio Colcan, y el 9 de noviembre fue atendido en cita de radioterapia en el Instituto Nacional de Cancerología, en adelante INC.

vi) En esta cita de radioterapia, el especialista en radioterapia señaló como observaciones:

*“PACIENTE CON PSE ELEVADO, DOLOR ÓSEO E IMÁGENES COMPATIBLES CON LESIONES METASTASICAS OSEAS. ALTA PROBABILIDAD DE CÁNCER DE PRÓSTATA POR LO CUAL ONCOLOGÍA INDICÓ MANEJO CON BLOQUEO HORMONAL FARMACOLÓGICO E INGRESO A ENSAYO CLÍNICO. SE INDICA BIOPSIA TRANSPERINEAL DE PRÓSTATA, PENDIENTE EN EL MOMENTO. CON ESTUDIOS DE EXTENSIÓN QUE REPORTAN COMPROMISO POLIOSTORICO, CON DOLOR DE GRAN INTENSIDAD A NIVEL PÉLVICO, CON PREDOMINIO IZQUIERDO. TIENE PENDIENTE RESULTADO DE RMN DE COLUMNA. SE COMENTA CASO Y SE CONSIDERA INDICAR MANEJO SOBRE PELVIS, SIN EMBARGO, DURANTE SIMULACIÓN Y DELIMITACIÓN SE DEBE REVISAR REPORTE DE RMN DE COLUMNA Y EN CASO DE REPORTE DE COMPRESIÓN MEDULAR O FRACTURA PATOLOGÍA SE PRIORIZARÁ MANEJO A NIVEL DE COLUMNA.”*

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

El mismo especialista indicó como resumen de diagnóstico por episodio, que el paciente presenta “tumor maligno de próstata” y le ordenó los siguientes exámenes y procedimientos:

-Radioterapia externa técnica 3DCRT planeación y simulación computarizada con acelerador lineal con energía de 6MV en fraccionamiento de 3GY hasta dosis total de 30GY en PTV 1.

-Se explica al paciente intención del tratamiento, morbilidad asociada y se firma consentimiento informado.

-Se envía a trabajo social.

Se entregan órdenes.

vii) El accionante señala que el día 10 de noviembre acudió al Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar Comfacundi – EPS-S Comfacundi, sede Teusaquillo, para efectuar la autorización de las órdenes obtenidas el día anterior, encontrándola cerrada y señalando que, el vigilante le informa que por orden de la Superintendencia de Salud no pueden prestar servicio de autorizaciones y lo direcciona a la Secretaría Distrital de Salud.

vii) Igualmente manifiesta que, realizó llamada telefónica al laboratorio Colcan para solicitar las resonancias magnéticas, en donde se le informó que no lo pueden atender toda vez que no cuentan con un convenio vigente con el Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar Comfacundi – EPS-S Comfacundi.

viii) Finalmente manifiesta que, se dirigió al Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar Comfacundi – EPS-S Comfacundi, sede Calle 53, en donde le mostraron una resolución de la Superintendencia de Salud por la cual no le podían prestar los servicios, direccionándolo a la Secretaría Distrital de Salud, a la Superintendencia de Salud o al Ministerio de la Protección Social.

De conformidad con los documentos aportados con la demanda, se encuentra probado que el demandante está diagnosticado con “tumor maligno de próstata” y “tumor maligno secundario de los huesos y de la médula osea”, esto es, se encuentra padeciendo una enfermedad catastrófica que lo hace sujeto de protección constitucional reforzada, lo cual implica que, debido a su estado de mayor vulnerabilidad y debilidad manifiesta, es merecedor de especial protección del Estado<sup>5</sup>.

Por el estado de vulnerabilidad manifiesta del accionante, no es procedente exigencia distinta a la carga administrativa que implica la solicitud de las autorizaciones pertinentes y de las citas ordenadas por sus médicos tratantes para la atención de su enfermedad, por lo tanto, y ante la situación actual de

---

<sup>5</sup> C. Const. T-387, Sep. 21/2018. M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

liquidación de la EPS Comfacundi, el Despacho encuentra razonable el relato de los hechos narrados por el actor.

Se tiene que la EPS Comfacundi a la cual está afiliado el actor, según la Resolución No. 012645 del 15 de noviembre de 2020, proferida por el Superintendente Nacional de Salud, fue objeto de intervención forzosa administrativa ordenando su liquidación, situación que no exime a esta EPS de la prestación del servicio de salud a la cual esta obligada en tanto se efectúa el traslado de los afiliados a las EPS receptoras. Así lo dispuso el Decreto 1424 de 2019<sup>6</sup>:

*Artículo 2.1.11.3, Parágrafo 1. Las EPS objeto de las medidas previstas en el artículo 2.1.11.1 de este Decreto<sup>7</sup>, serán responsables del aseguramiento hasta el último día del mes en el cual se realiza la asignación. Las EPS receptoras asumirán el aseguramiento y garantizarán el acceso a la prestación de servicios de salud de los usuarios, a partir del primer día del mes siguiente al de la asignación.*

Por lo tanto, la EPS Comfacundi tiene la obligación legal de la prestación del servicio de salud del actor de forma prioritaria teniendo en cuenta su comprometido estado de salud, garantizando la continuidad en la prestación del servicio, la cual se materializa en que el tratamiento integral debe ser brindado “de forma ininterrumpida, completa, diligente, oportuna y con calidad”<sup>8</sup>.

En el caso bajo estudio resulta procedente que el Juzgado ordene la medida provisional con el fin de proteger el derecho fundamental a la salud del señor Ciro Nelson Vega Ortiz, quien padece de una enfermedad catastrófica que por su gravedad requiere de atención inmediata para evitar que se configure un perjuicio irremediable, lo cual requiere de medidas urgentes e impostergables para evitarlo, conforme al tratamiento ordenado por los médicos especialistas tratantes.

Por lo cual, ante la inminencia de un perjuicio irremediable para el actor, de conformidad con lo previsto en el artículo 7º. del Decreto 2591 de 1991 y acorde

---

<sup>6</sup> Por el cual se sustituye el Título 11 de la Parte 1 del Libro 2, se modifica el artículo 2.1.7.11 y se deroga el parágrafo del artículo 2.5.2.2.1.5 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con las condiciones para garantizar la continuidad de los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud – EPS.

<sup>7</sup> “**ARTÍCULO 2.1.11.1 Objeto y alcance.** El presente Título tiene por objeto establecer las condiciones de asignación de afiliados para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud - EPS del Régimen Contributivo o Subsidiado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, cuando dichas entidades se retiren o liquiden voluntariamente, ocurra la revocatoria de la autorización de funcionamiento o de la certificación de habilitación, o sean sujeto de intervención forzosa administrativa para liquidar por parte de Ja Superintendencia Nacional de Salud.

Las condiciones de que trata el presente título serán exigibles solo para las entidades que se encuentren operando el aseguramiento.”

<sup>8</sup> C. Const. T-387, Sep. 21/2018. M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se le ordenará a la EPS Comfacundi que:

- i) Realice los trámites pertinentes para entregar al actor del medicamento Leuprolide 22,5MG polvo, que le fue ordenado por su médico tratante.
- ii) Autorice los exámenes, resonancias, procedimientos y citas con especialista ordenados por el medico tratante, y disponga de las medidas necesarias para que estos sean efectivamente realizados.

Conforme a lo estudiado, la medida provisional se decretará respecto de la EPS Comfacundi, pues se encuentra demostrada su obligación legal de prestación de servicios de salud y también se encuentra probado que el actor padece de una enfermedad catastrófica que lo hace sujeto de especial protección constitucional, sin embargo, en lo que respecta a ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que le asigne con carácter urgente la EPS, de preferencia EPS SURA, para que continúe la prestación del servicio de salud ante la liquidación de la EPS Comfacundi, priorizando su atención por ser un paciente con diagnóstico oncológico, se tiene que, el Despacho dará oportunidad procesal a esta entidad de presentar sus descargos para definir en la sentencia si le asiste responsabilidad respecto de la vulneración de derechos fundamentales del actor.

En consideración a lo anterior, se **DISPONE**:

**PRIMERO. – DECRETAR** la medida provisional solicitada respecto de la **Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi**, cuyo Representante Legal o quien haga sus veces, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, deberá:

- i) Realizar los trámites pertinentes para efectuar el suministro al señor Ciro Nelson Vega Ortiz el medicamento Leuprolide 22,5MG polvo, que le fue ordenado por su médico tratante.
- ii) Autorizar los exámenes, resonancias, procedimientos y citas con especialistas ordenados por el médico tratante a favor del señor Ciro Nelson Vega Ortiz, y disponer de las medidas necesarias para que estos sean efectivamente realizados.

**SEGUNDO. -** Por reunir los requisitos legales, **ADMITIR** la presente acción de tutela, interpuesta por el señor Ciro Nelson Vega Ortiz, quien se identifica con la C.C. No, 17.180.123.

**SEGUNDO.** Por Secretaría, notifíquese por el medio más expedito y eficaz, esta providencia al **Ministro de Salud y Protección Social** y al **Representante legal de**

Expediente: 11001 33 34 003 2020 00305 00

Accionante: Ciro Nelson Vega Ortiz

Accionadas: Ministerio de Salud y Protección Social, Programa de Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi.

Asunto: Resuelve Medida provisional -Admite Tutela

**la Entidad promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca – EPS Comfacundi**, o a quienes hagan sus veces, los cuales dispondrán del término de dos (2) días, contados a partir de la respectiva notificación, para pronunciarse sobre los hechos expuestos por el accionante, así como para allegar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, además en el informe deberán indicar si hay algún trámite de traslado de EPS en curso a favor del señor Ciro Nelson Vega Ortiz, para garantizar el servicio de salud.

En aplicación del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 7° del artículo 175 y el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, en el informe se deberá incluir el nombre completo y correo electrónico del funcionario a quien le correspondería el cumplimiento del fallo de tutela, como también el correo electrónico de la entidad.

**TERCERO. - Notifíquese** por el medio más expedito y eficaz al accionante en la dirección señalada en el escrito de tutela.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**



**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
JUEZA