



JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU MUNICIPAL DE CÁQUEZA

Acción de Tutela: 25151408900220220068
Accionante: María Cenaida Daza Espinosa
Accionado: Ecoopsos EPS SAS

Cáqueza (Cund.) veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022)

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Resolver la acción de tutela interpuesta por María Cenaida Daza Espinosa¹, en contra de la Ecoopsos EPS SAS, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana y seguridad social.

2. HECHOS

Precisó la accionante que, para el 3 de mayo de 2022 su médico tratante le expidió la autorización N° 1464419, en la que le ordenó cita con especialista en ortopedia y traumatología al determinar síntomas del síndrome de manguito rotatorio.

Conforme con lo anterior, refirió que para el 15 de mayo hogaño Ecoopsos EPS SAS, le expidió la autorización No. 25.84120411 para el agendamiento de tal cita, sin que a la fecha, *pese a la insistencia para su programación*, hubiera sido posible encontrar fecha y hora para la correspondiente atención.

Lo anterior, le ha generado inconvenientes en recuperación de su salud².

3. PRETENSIONES

Con sustento en la situación fáctica, la accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales que se hallen infringidos, e instó para que de manera inmediata se ordenará a Ecoopsos EPS SAS acceso a la cita médica con el especialista en ortopedia y traumatología.

Asimismo, deprecó que se compulsen copias ante la Superintendencia Nacional de Salud para que se investigue el comportamiento de la EPS accionada, debido a que es reiterado que la misma carezca de agenda para la programación de citas médicas³.

1 Identificada con la cédula de ciudadanía 21.046.980 de Ubaque, dirección de notificaciones: a efrencho09@gmail.com, número telefónico 3115402673 – 3138522026

2 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 01. TUTELAS Y ANEXOS.pdf

3 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 01. TUTELA Y ANEXOS.pdf





4. ACTUACIÓN PROCESAL

El 11 de julio de 2022, fue recibida en este Despacho la solicitud de tutela⁴, el día 12 de julio se avocó su conocimiento en contra de Ecoopsos EPS SAS, ordenándose vincular al trámite a la Secretaría de Salud de Cundinamarca y al Hospital San Rafael de Cáqueza, además se dispuso correr traslado del escrito de tutela y sus anexos a estas para garantizarles su derecho al debido proceso; e igualmente se ordenó oficiar a la Superintendencia Nacional de Salud, al Personero de Cáqueza y al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia⁵.

5. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS, VINCULADAS Y REQUERIDAS

5.1. Secretaría de Salud de Cundinamarca⁶

El director operativo de esta entidad manifestó que la usuaria se encuentra en la base de datos ADRES – BDUA, afiliada en el régimen subsidiado en la EPS Ecoopsos del municipio de Ubaque, con diagnóstico de síndrome de manguito rotatorio, por lo que su atención integral, suministro de exámenes, diagnósticos, procedimientos, tratamientos médicos, le corresponden a aquella conforme lo dispuesto en la resolución 2292 del 23 de diciembre de 2021.

Dijo que la EPS accionada es quien percibe los dineros para estas asistencias, y que lo que en la actualidad reclama la accionante se encuentra dentro del POS, por lo que la misma debe prestar el servicio sin anteponer barreras administrativas.

Así pues, solicitó no imputar responsabilidad alguna a su representada, procediendo con la desvinculación de la misma de la acción promovida.

5.2. Ministerio de salud⁷

La jefa del grupo de acciones de tutela del Ministerio de Salud y Protección Social, puso de presente que no le consta ninguno de los hechos expuestos dentro del libelo de la acción de tutela, comoquiera que dentro de las funciones de la entidad no está la de prestar servicios médicos, ni la inspección y vigilancia y control del sistema de salud, siendo su competencia verificar las políticas del Sistema General de Protección Social en materia de salud, pensiones y riesgos laborales.

Dijo que conforme con lo citado, la entidad a su cargo no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, resultando entonces improcedente la acción promovida.

Se refirió a la competencia tanto de esa cartera ministerial como de la Superintendencia Nacional de Salud, de la Administradora de los Recursos

4 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 02. CONSTANCIA DE REPARTO.pdf

5 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 05. AVOCA CONOCIMIENTO.pdf

6 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 07. RESPUESTA SECRETARIA DE EDUCACION DE CUND.pdf

7 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 07. RESPUESTA MIN DE SALUD.pdf





del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, de las entidades territoriales, de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios- EAPB, y de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS, reiterando que no es a ellos a los que les compete la prestación del servicio de salud requerido.

No obstante, trajo a colación el marco normativo que regula el acceso a las tecnologías y servicios en salud disponibles en el país, concluyendo que en casos como el puesto en consideración están dispuestas las herramientas necesarias para que los diferentes agentes del sistema puedan brindar al usuario que lo requiera la accesibilidad a los servicios de salud cubiertos con cargo a la UPC.

Resaltó que, referente a los servicios requeridos por la accionante, estos se encuentran incluidos en el anexo 2 de la Resolución 2292 de 2021, razón por la que, al ser servicios incluidos dentro del plan de beneficios, la EPS debe suministrarlos sin dilación y sin que les sea permitido realizar recobro alguno.

En conclusión, exhortó a exonerar al Ministerio de Salud y Protección Social de toda responsabilidad dentro de este contencioso, desvinculándole del mismo por no verificarse legitimidad en la causa por pasiva, ni acto susceptible de reproche.

5.3. Hospital San Rafael de Cáqueza Cundinamarca⁸

El gerente y representante legal de esta entidad, asintió cada uno de los hechos relatados por la accionante, recalcando que se le ha brindado una atención oportuna y correcta.

Señaló además que la entidad a su cargo carece de legitimación en la causa por pasiva, pues los hechos que rodean la acción constitucional son competencia exclusiva de Ecoopsos EPS, habida cuenta que es a esa institución a la que se encuentra afiliada la usuaria.

Así, demandó la desvinculación del ente que representa del presente trámite constitucional.

5.4 Superintendencia Nacional de Salud⁹

La subdirectora técnica, facultada para representar judicialmente a este ente, puso de presente que sus funciones están dadas para la inspección, vigilancia y control del sistema general de seguridad social en salud; refiriendo entonces que su institución carece de legitimación en la causa por pasiva, porque la vulneración de derechos alegada no corresponde a una acción u omisión de su prohilada.

Refirió que conforme a la normativa vigente es a la EPS a la que le corresponde garantizar la prestación de los servicios de salud requeridos, debiendo contar esta con la red de prestadores suficientes para el

⁸ Expediente electrónico 2022-00068, archivo 12. RESPUESTA HOSPITAL SAN RAFAEL

⁹ Expediente electrónico 2022-00068, archivo 15. RESPUESTA SUPERINTENDENCIA NAL DE SALUD





cumplimiento de los aspectos definidos en el artículo 2.3.1.3 del decreto 780 de 2016, además de garantizar la disponibilidad de las atenciones en todos los niveles de complejidad a su cargo, cumpliendo estándares de calidad, oportunidad e integralidad en la atención.

Frente a las controversias que se puedan suscitar entre el concepto del médico tratante y la EPS, resaltó la autonomía con la que cuenta el profesional de la salud y la libertad con la que cuenta al momento de emitir su opinión médica, para así tomar las decisiones adecuadas en desarrollo del ejercicio de su profesión.

Afirmó que es prohibido imponer barreras administrativas a los actores del servicio de salud, pues no es admisible que se presenten ese tipo de novedad, olvidando que se trata de un derecho a la salud que debe ser garantizado en todo su esplendor bajo principio de eficacia y oportunidad para de esta manera no atentar contra ese derecho y el de la vida en sí misma.

Así, solicitó ordenar su desvinculación de este procedimiento, argumentando además que carece de legitimación en la causa por pasiva, igualmente mencionó que no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante y el actuar de la entidad que representa.

5.5. Ecoopsos EPS SAS y Personería de Cáqueza Cundinamarca¹⁰

Pese a la notificación efectuada por la secretaria de este Juzgado a estas entidades, sus representantes optaron por la prerrogativa de guardar silencio, motivo por el cual se dará aplicación a la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991¹¹, según criterios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.

6. CONSIDERACIONES:

6.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991¹², las reglas previstas en el numeral 1 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021¹³,

10 Expediente electrónico 2022-00068, archivo 06. CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.pdf

11 Constitución Política, Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

12 Artículo 37. Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

13 ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015. Modificase el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedara así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas: (...)

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.





y la naturaleza jurídica de las accionadas, este Despacho es competente para conocer de la presente acción.

6.2. Procedencia de la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Nacional estableció la tutela como un procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, bien sea que resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de una autoridad pública o de un particular. Instrumento constitucional que guarda armonía con los artículos 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴ y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵. La norma mencionada establece también que la acción de tutela solamente procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice para evitar un perjuicio irremediable.

6.3. Legitimación para Actuar

De conformidad con lo previsto en los artículos 10 y 13 del Decreto 2591 de 1991, en este caso no hay duda sobre la legitimación por activa y pasiva, en la medida en que quien invoca la protección es María Cenaida Daza Espinosa quien en forma directa percibe la vulneración alegada, y las entidades accionadas y/o vinculadas son las que presuntamente afectan las garantías de la misma.

6.4. Problema Jurídico

El problema jurídico a resolver consiste en determinar ¿si Ecoopsos EPS SAS ha vulnerado derecho fundamental alguno a María Cenaida Daza Espinosa al no autorizar con prontitud los servicios prescritos por su médico tratante?

6.5. Caso Concreto

Para resolver lo anterior se cuenta con lo indicado en la solicitud de tutela, los informes remitidos por las accionadas y la presunción de silencio antes advertida.

Así, lo primero que debe traerse a colación es que el constituyente de 1991, dispuso que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, cuya prestación se encuentra bajo el control del Estado, así:

“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.*

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

(...)

14 Aprobado mediante Ley 74 de 1968
15 Aprobado mediante Ley 16 de 1972





La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley."

Precisando sobre la atención en salud, que:

"Artículo 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.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad."

En segundo lugar, que el legislador mediante la Ley 1751 de 2015, reguló el alcance del derecho fundamental a la salud, refiriéndose al mismo como autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.

Conforme lo anterior, surge diáfano que el servicio a la salud debe ser prestado conforme con los principios de eficacia, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad e integralidad, lo que implica que tanto el Estado como las entidades prestadoras del servicio de salud tienen la obligación de garantizar y materializar dicho servicio sin que existan barreras o pretextos para ello, al respecto la H. Corte Constitucional en la sentencia T-275 del 2020, precisó el contenido del principio de integralidad de la siguiente manera:

"Bajo la misma línea, la propia jurisprudencia de la Corte ha explicado que la prestación de los servicios médicos requeridos por una persona debe ser integral. Así, el principio de integralidad se define en el artículo 8 de la Ley 1751 de 2015 de la siguiente forma:

Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario.

En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada".

(...) Como se puede evidenciar, el principio de integralidad consiste en garantizar todos los servicios médicos que se estimen necesarios para el restablecimiento de la salud, ello en condiciones de calidad y oportunidad. De





esta manera, recae sobre las empresas promotoras de salud el deber de no entorpecer los mencionados requerimientos médicos que terminen impidiendo de alguna manera el disfrute del derecho fundamental a la salud”¹⁶

Concluyendo que el principio de integralidad comprende dos elementos: “(i) garantizar la continuidad en la prestación del servicio y (ii) evitar a los accionantes la interposición de nuevas acciones de tutela por cada nuevo servicio que sea prescrito por los médicos adscritos a la entidad, con ocasión de la misma patología.”¹⁷

Efectuadas las anteriores precisiones, debe indicarse que, del escrito de la acción de tutela, se establece que lo que motivo la presentación de la misma fue el no agendamiento del servicio de ortopedia y traumatología previamente prescritos a María Cenaida Daza Espinosa por su médico tratante Daniel Carvajal Muñoz profesional del Hospital San Rafael de Cáqueza.

Asunto que no fue debatido durante el término del traslado efectuado a Ecoopsos EPS SAS, lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, conllevará a presumir la certeza de lo descrito por la usuaria, es decir que la entidad ha sido totalmente descuidada para son su afiliada en lo que respecta a los servicios que debe prestar a la misma, pues ha olvidado el acompañamiento que debe generarle hasta tanto esta obtenga la satisfacción de lo requerido¹⁸, porque bajo el principio de continuidad en materia de salud, ha de prestarse el servicio en forma interrumpida, sin importar los asuntos administrativos por los que la entidad pueda estar pasando.

De este modo, es oportuno indicar que, frente al tema de la demora en un tratamiento o procedimiento médico, el máximo órgano constitucional ha sido contundente, al señalar que el retraso en su práctica vulnera el derecho a la salud, exponiendo que:

“Cuando por razones de carácter administrativo diferentes a las razonables de una gestión diligente, una EPS demora un tratamiento o procedimiento médico al cual la persona tiene derecho, viola su derecho a la salud e impide su efectiva recuperación física y emocional, pues los conflictos contractuales que puedan presentarse entre las distintas entidades o al interior de la propia empresa como consecuencia de la ineficiencia o de la falta de planeación de estas, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad y clausura óptima de los servicios médicos prescritos”¹⁹.

Así, ante la referida veracidad de hechos, y con soporte en la autorización médica citada en el acápite correspondiente, se concederá a la accionante el amparo deprecado, ordenando en consecuencia a la representación legal de Ecoopsos EPS SAS y/o a quien haga sus veces, que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, efectúe las gestiones necesarias ante la IPS designada para el agendamiento del servicio “Consulta de primera vez por especialista en ortopedia y traumatología”, pues es claro que por

16 M.P José Fernando Reyes Cuartas.

17 Corte Constitucional, Sentencias T-121 de 2015 y T-178 de 2017

18 Corte Constitucional, sentencia T- 228-2020

19 Corte Constitucional, Sentencia T-234-2013





falencias administrativas no puede menoscabarse el derecho a la salud que le asiste a la paciente, impidiendo la continuidad de su tratamiento médico.

En todo caso, se advierte a la entidad primigenia accionada que, la materialización de la cita médica por la que se concede el amparo, no podrá exceder de quince (15) días, razón por la que el Hospital San Rafael de Cáqueza deberá proceder con el trámite administrativo a que haya lugar para cumplir con tal disposición, ello en caso que este sea el destinatario de la autorización que dé la EPS accionada.

Ahora bien, en punto a la legitimación en la causa por pasiva de que adolece la Secretaría de Salud de Cundinamarca, se procederá con su desvinculación pues es evidente que la misma carece de competencia para solventar lo puesto de presente por la actora.

Finalmente, frente a la petición que en el mismo sentido elevaron los representantes del Ministerio de Salud y Protección Social, y la Superintendencia Nacional de Salud, no se accederá a lo requerido porque lo efectuado por el Despacho obedeció a un simple requerimiento que buscaba su pronunciamiento en el ámbito de sus competencias.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE CÁQUEZA, CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos a la seguridad social, salud y dignidad humana que le asisten a la señora María Cenaida Daza Espinosa.

SEGUNDO: ORDENAR a Ecoopsos EPS SAS, que a través de su Representante Legal y/o quien haga sus veces, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si no lo ha hecho ya, gestione lo necesario ante las IPS designada para el agendamiento del servicio de "*Consulta de primera vez por especialista en ortopedia y traumatología*" ordenada a la señora María Cenaida Daza Espinosa por su médico tratante el 3 de mayo de 2022, advirtiéndole que transcurrido el término arriba indicado, no podrá superar de quince (15) días la materialización de tal consulta.

TERCERO: ADVERTIR al representante legal y/o a quien haga sus veces del Hospital San Rafael de Cáqueza, que si esa es la IPS asignada a la señora María Cenaida Daza Espinosa, deberá tramitar lo propio para que la misma sea atendida por la especialidad requerida dentro de un máximo de quince (15) días luego de la correspondiente autorización u orden de la entidad primigenia accionada, esto es, Ecoopsos EPS SAS.

CUARTO: ADVERTIR al Representante Legal de Ecoopsos ESP SAS y/o quien haga sus veces, que el incumplimiento a lo ordenado en el fallo dentro del plazo estipulado, acarrea las sanciones previstas en los artículos 52 – desacato– y 53 –sanciones penales– del Decreto 2591 de 1991, siendo su





obligación remitir la documentación que acredite el total cumplimiento de la orden impartida.

QUINTO: PREVENIR al Representante Legal de Ecoopsos EPS SAS y/o quien haga sus veces, para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones que dieron mérito para conceder la tutela.

SEXTO: DESVINCULAR de la presente acción a la Secretaría de Salud de Cundinamarca. No así, al Hospital San Rafael de Cáqueza, Cundinamarca porque se supone es allí donde se deberá procurar la materialización de la autorización suministrada por la EPS de la señora María Cenaida Daza Espinosa.

SÉPTIMO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito y por la página web de la Rama Judicial en el espacio habilitado para este Juzgado²⁰.

OCTAVO: ADVERTIR que contra la presente decisión judicial, procede ante los Juzgados del Circuito de Cáqueza, Cundinamarca, el recurso de impugnación, conforme lo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El cual deberá ser presentado y sustentado a través del correo institucional del Despacho.

NOVENO: En caso de no ser impugnado este fallo, **REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JHOANA ALEXANDRA VEGA CASTAÑEDA
Juez

²⁰ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-promiscuo-municipal-de-caqueza>

