



JUZGADO SEGUNDO PROMISCUO MUNICIPAL DE CÁQUEZA

Acción de Tutela: 251514089002202200081
Accionante: Claudia Milena Verano Contento
Accionado: Convida EPS, Secretaría de Salud de Cundinamarca y Hospital San Rafael de Cáqueza

Cáqueza (Cund.) Dieciseis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022)

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Resolver la acción de tutela interpuesta por Claudia Milena Verano Contento¹ en contra de Convida EPS, el Hospital San Rafael de Cáqueza Cundinamarca y la Secretaría de Salud de Cundinamarca, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la salud, vida, dignidad humana y seguridad social.

2. HECHOS

Precisó la accionante que se encuentra afiliada al sistema de seguridad social en salud en el régimen subsidiado en la Convida EPS, con diagnóstico del 14 de julio de 2022 de: *"TUMEFACCIÓN, MASA O PROMINENCIA LOCALIZADA EN EL MIEMBRO SUPERIOR Y OTROS"*.

Conforme con lo anterior, refirió que el médico tratante le prescribió el examen de *"ECOGRAFÍA DE TEJIDOS BLANDOS EN LAS EXTREMIDADES SUPERIORES CON TRADUCTOR DE 7 MHZ O MAS"*.

Análisis que pese a su insistencia no ha sido autorizado y menos aún practicado².

3. PRETENSIONES

Con sustento en la situación fáctica, la accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la salud, vida, dignidad humana y seguridad social, e instó para que de manera inmediata se ordenará a la EPS Convida la practica del examen médico *"ECOGRAFÍA DE TEJIDOS BLANDOS EN LAS EXTREMIDADES SUPERIORES CON TRADUCTOR DE 7 MHZ O MAS"*, junto con la atención medica integral por el diagnostico de *"TUMEFACCIÓN, MASA O PROMINENCIA LOCALIZADA EN EL MIEMBRO SUPERIOR Y OTROS"* hasta que el mismo desaparezca³.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

El 04 de agosto de 2022, fue recibida en este Despacho la solicitud de tutela⁴, el mismo día se avocó su conocimiento en contra de la EPS Convida, el Hospital San Rafael de Cáqueza y la Secretaría de Salud de

1 Identificada con la cédula de ciudadanía 39.730.762, dirección de notificaciones: a personeria@caqueza-cundinamarca.gov.co, números de telefónicos 3144357311, dirección: calle 2 N° 1 -16 Cáqueza

2 Expediente electrónico 2022-00081, archivo 01. ESCRITO DE TUTELA Y ANEXOS.

3 Expediente electrónico 2022-00081, archivo 01. ESCRITO DE TUTELA Y ANEXOS.

4 Expediente electrónico 2022-00081, archivo 02. FECHA DE RECIBIDO..





Cundinamarca. Además, se ordenó correr traslado del escrito de tutela y sus anexos a las entidades demandadas para garantizarles su derecho al debido proceso.

En la misma oportunidad, se dispuso oficiar a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social, para lo de su competencia⁵.

5. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS

5.1. Hospital San Rafael de Cáqueza⁶

El representante legal de la Empresa Social del Estado, tras referirse a los hechos de la demanda, precisó que su entidad ha garantizado de manera oportuna y correcta la atención médica de la accionante.

Manifestó que de la entidad a su cargo no se puede predicar responsabilidad alguna sobre la autorización de la atención médica requerida, pues es solo la EPS de la usuaria la que debe responder por las posibles omisiones o acciones que vulneren sus derechos.

De esta manera, solicitó que se declare que su representada carece de legitimación en la causa por pasiva, debiéndose entonces proceder con su desvinculación del trámite constitucional adelantado.

5.2. EPS Convida⁷

La Oficina de asesoría jurídica de la EPS accionada, indicó que el servicio requerido por la usuaria, esto es, “*ECOGRAFÍA DE TEJIDOS BLANDOS EN LAS EXTREMIDADES SUPERIORES CON TRADUCTOR DE 7 MHZ O MAS*” no requiere de autorización por parte de la EPS para su realización, pues se encuentra bajo la modalidad de pago global prospectivo, lo que hace deducir que la accionante cuenta con toda la atención que demanda su estado de salud actual, bajo el contrato suscrito con la IPS Hospital San Rafael de Cáqueza.

Dijo que por lo anterior basta con que la paciente se acerque a la IPS con la orden médica para que allí le programen la cita para la realización de su examen.

Indicó que los servicios se encuentran disponibles y deben ser tramitados por el usuario, y serán suministrados sin negación alguna, adicionalmente recalcó que es deber de la paciente dar trámite de cada uno de esos procedimientos para que puedan ser materializados como corresponda.

Frente al tratamiento integral exorado, afirmó que este resulta inadmisibles porque la entidad ha venido garantizando de manera oportuna y eficaz los servicios requeridos por la usuaria, resaltando que a la fecha no existe alguna orden pendiente de gestión que amerite su concesión; advirtiendo

⁵ Expediente electrónico 2022-00081, archivo 05. AVOCA.

⁶ Expediente electrónico 2022-00081, archivo 08. RESPUESTA HOSPITAL SAN RAFAEL.

⁷ Expediente electrónico 2022-00081, archivo 11 y 22. CONTESTACIÓN CONVIDA Y ALCANCE





entonces el tratamiento integral no amerita una atención médica absoluta e ilimitada.

De este modo, solicitó declarar improcedente la presente acción constitucional, pues a su criterio se presenta el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado.

Finalmente, mediante un alcance a su contestación, refirió que el examen requerido por la activa fue agendado para el próximo 24 de agosto, a las 3:00 pm., en la IPS Hospital San Rafael de Cáqueza.

5.3. Secretaría de Salud de Cundinamarca⁸

El director operativo de esta institución, manifestó que la usuaria, se encuentra en la base de datos ADRES – BDUA, afiliada en el régimen subsidiado en la EPS Convida del municipio de Cáqueza, con diagnóstico de *“TUMEFACCIÓN, MASA O PROMINENCIA LOCALIZADA EN MIEMBRO SUPERIOR Y OTROS”*, por lo que su atención integral, suministro de exámenes, diagnósticos, procedimientos, tratamientos médicos, le corresponden a tal entidad promotora de salud, conforme lo dispuesto en la resolución 2292 del 23 de diciembre de 2021.

Mencionó además que el procedimiento médico requerido, se encuentra incluido dentro del anexo 2 de la resolución en comento.

De este modo, solicitó no imputar responsabilidad alguna a su representada, procediendo con la desvinculación de la misma de la acción promovida.

5.4. Ministerio de Salud⁹

La Jefe del grupo de acciones de tutela de esta cartera ministerial, tras precisar no constarle ninguno de los hechos expuestos en el libelo de la demanda, señaló el marco normativo que rige a la misma, afirmando que dentro de sus funciones no se encuentra la prestación de servicios médicos, ni la inspección, vigilancia y control del sistema de salud, pues su competencia se circunscribe a verificar las políticas del Sistema General de Protección Social en materia de salud, pensiones y riesgos laborales.

Así pues, afirmó que su agenciada no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, resultando entonces improcedente la acción promovida.

A pesar de lo anterior, puso de presente la normativa que regula el acceso a las tecnologías y servicios en salud, indicando que en casos como este se encuentran dispuestas las herramientas necesarias para que los diferentes agentes del sistema puedan brindar al usuario que lo requiera accesibilidad a los mismos.

⁸ Expediente electrónico 2022-00081, archivo 13. RESPUESTA SECRETARÍA DE SALUD DE CUND.

⁹ Expediente electrónico 2022-00081, archivo 18. RESPUESTA MIN SALUD.





Frente al procedimiento "ECOGRAFIA DE TEJIDOS BLANDOS EN LAS EXTREMIDADES SUPERIORES" señaló que el mismo se encuentra incluido dentro del PBS, tal como lo refiere el anexo 2 de la Resolución 2292 de 2021; por tanto, al ser un procedimiento incluido dentro del plan de beneficios, la EPS accionada debe suministrarlo sin dilación.

Respecto al tratamiento integral, argumentó que para acceder a tal pedimento es necesario que el paciente o su médico tratante precisen cuáles son los medicamentos y procedimientos requeridos, a fin de que la obligada y/o requerida pueda determinar si es procedente o no su cubrimiento, mencionando que para el caso en estudio tal solicitud es vaga y genérica.

En todo caso, advirtió que el fallo de tutela no puede ir más allá del amparo de los derechos que realmente se encuentren amenazados o vulnerados, pues proteger los mismos a futuro desbordaría su alcance, incurriéndose en impertinencias médicas que sólo pueden ser analizadas o prescritas por un profesional de la medicina.

Finalmente, solicitó exonerar a su representada de toda responsabilidad dentro del contencioso constitucional promovido, desvinculándole del mismo por no verificarse legitimidad en la causa por pasiva, ni acto susceptible de reproche.

5.5. Superintendencia Nacional de Salud¹⁰

Pese a la notificación efectuada por la secretaría de este Juzgado a esta entidad, su representante optó 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 2022-00081, archivo 06. CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN.

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 produjeren 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 quien percibe la vulneración alegada, y las entidades accionadas son las que presuntamente afectan sus garantías.

6.4. Problema Jurídico

El problema jurídico que resolver, consiste en determinar si:

1. ¿Se encuentran las entidades accionadas vulnerando o poniendo en riesgo los derechos fundamentales de la paciente?
2. ¿Con lo indicado por la representante de la EPS accionada, se presenta el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado?
3. ¿Es necesario ordenar tratamiento integral a la paciente conforme al diagnóstico de *"TUMEFACCIÓN, MASA O PROMINENCIA LOCALIZADA EN MIEMBRO SUPERIOR Y OTROS"*?

6.5. El asunto sometido a estudio

Para resolver lo anterior se cuenta con lo indicado en la solicitud de tutela, los informes remitidos por las accionadas, la verificación de agendamiento del procedimiento médico prescrito a la accionante por parte del Despacho 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:

¹⁴ Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

¹⁵ Aprobado mediante Ley 16 de 1972.





“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.

(...)

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

Precisando sobre la atención de la 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.

De este modo, surge diáfano que el servicio a la salud debe ser prestado conforme con los principios de integralidad, pro homine, eficiencia, continuidad, entre otros, 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, el máximo órgano de cierre constitucional, en 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 entonces 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

Dicho lo anterior, debe indicarse que, del escrito de la acción de tutela, se establece que lo que motivo la presentación de la misma fue la no expedición de la autorización para el procedimiento médico de “**ECOGRAFIA DE TEJIDOS BLANDOS EN LAS EXTREMIDADES SUPERIORES CON TRADUCTORES DE 7 MHZ O MAS**”.

Situación que una vez fue conocida por esta oficina judicial y trasladada a las accionadas y vinculadas, fue debidamente solventada por la EPS Convida e IPS Hospital San Rafael de Cáqueza, quienes en la debida oportunidad precisaron que el análisis prescrito a la accionante se solventaba con la simple presentación de esta a la IPS asignada para agendamiento de examen, pues el mismo se encontraba bajo la modalidad de pago global prospectivo (PGB).

Señalando además que a pesar de no requerirse autorización para dicho examen, habían procedido con el agendamiento de la cita requerida para el próximo 24 de agosto de 2022, a la hora de las 3:00 pm, en el Hospital San Rafael de Cáqueza, asunto que había sido puesto en conocimiento de la señora Verano Contento.

Lo anterior fue corroborado por el Despacho, tal como consta en el correspondiente informe secretarial.

Así pues, salta a la vista que es a la accionante a la que le correspondía presentarse a la IPS asignada a fin de programar lo atinente a la atención médica requerida.

¹⁶ M.P José Fernando Reyes Cuartas.

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





Sin embargo, tras la materialización de la labor requerida por las accionadas, se procederá a declarar la improcedencia de la acción por cuenta del acaecimiento del fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues esta claro que no existió en el mundo fenomenológico derecho fundamental alguno susceptible de amparo constitucional, pues lo que debió acontecer por parte de la accionante fue una gestión primaria de orden administrativo que mitigara las situaciones puestas de presente.

Frente a este tópico la Corte Constitucional, en Sentencia T- 146/12, señaló:

"...Se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales. De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado..."

No obstante, cabe advertir a la representación legal de la EPS accionada que deberá continuar coordinando la programación de las consultas, controles, procedimientos y exámenes ordenados a la paciente, en la medida que es con quien la misma decidió contratar sus contingencias; lo anterior, sin que tenga que mediar ningún tipo de orden judicial, pues es claro que conforme a la Ley Estatutaria de Salud eso es lo que debe acontecer, siempre en procura del restablecimiento de la salud de la paciente.

Ahora bien, en lo que respecta al tratamiento integral exorado, debe indicarse que el reconocimiento del mismo no resulta necesario, en tanto se advierte que el diagnóstico de la paciente ha sido oportunamente asegurado y tratado, pese a la demora para la consecución de la cita del análisis previamente citado.

Así pues, debe memorarse que de conformidad con los artículos 48 y 49 la Constitución Política y los artículos 153 y 156 de la Ley 100 de 1993, el servicio a la salud debe ser prestado conforme con los principios de eficacia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, entre otros, 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.

De acuerdo a lo anterior, el principio de integralidad no significa que un paciente pueda solicitar que se le suministren todos los servicios de salud que estime aconsejables, pues es sólo su médico tratante el que en últimas determina lo que requiere.

Finalmente, se procederá a declarar la carencia de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Salud de Cundinamarca en razón a que no se avizó que por su parte se hubiera trasgredido derecho





fundamental alguno de la actora; sin embargo, no sucederá lo mismo respecto del Hospital San Rafael de Cáqueza en la medida en que es en esta IPS en donde se realizará el examen médico del 24 de agosto de 2022.

No se accederá tampoco a declarar tal ausencia de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Salud y Protección Social, pues el traslado que se efectuó a este se hizo en procura de obtener un pronunciamiento sobre los hechos materia de debate desde la perspectiva de su competencia, más de no vinculación procesal.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la acción de tutela promovida por Claudia Milena Verano Contento al haber operado la carencia actual de objeto por hecho superado.

SEGUNDO: ADVERTIR a las Representaciones Legales de la EPS Convida y del Hospital San Rafael de Cáqueza y/o a quienes hagan sus veces, que deberán materializar el análisis médico prescrito por el galeno de Claudia Milena Verano Contento y que fuera agendada para el 24 de agosto hogño.

TERCERO: PREVENIR a la representación legal de la EPS Convida y/o a quien haga sus veces, para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones que habilitaron el estudio de la situación omisiva puesta de presente por la accionante. Así pues, se le **EXHORTA** para que en lo sucesivo cumpla con los principios y criterios orientadores de la Ley Estatutaria de Salud.

CUARTO: NEGAR el tratamiento integral deprecado por Claudia Milena Verano Contento.

QUINTO: DESVINCULAR de la presente acción la Secretaría de Salud de Cundinamarca.

SEXTO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito conforme a lo señalado en el Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: 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

EFLP

