

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA DE DECISIÓN LABORAL
MAGISTRADA PONENTE: ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

PROCESO:	Sumario
RADICADO:	11001-22-05-000-2025-00173-01
DEMANDANTE:	IRENE COLMENARES CAÑÓN
DEMANDADO:	SALUD TOTAL EPS-S S.A.
ASUNTO:	Apelación Sentencia 2 de diciembre de 2024
JUZGADO:	Superintendencia Nacional de Salud
TEMA:	Libertad escogencia IPS
DECISIÓN:	CONFIRMA

Hoy, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinticinco (2025), el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, **SALA DE DECISIÓN LABORAL INTEGRADA** por los Magistrados **LORENZO TORRES RUSSY, RHINA PATRICIA ESCOBAR BARBOZA** y como Ponente, **ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN**, se procede a proferir la decisión previamente aprobada por esta Sala, en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, con el fin de resolver el recurso de apelación presentado por la DEMANDADA SALUD TOTAL EPS-S S.A. contra la sentencia del 2 de diciembre de 2024, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, dentro del Proceso promovido por **IRENE COLMENARES RINCÓN** contra **SALUD TOTAL EPS-S S.A.** con radicado No. **11001-22-05-000-2025-00173-01**, al cual fueron vinculadas las IPS **SOLIMED JD S.A.S.** y **MULTISALUD**.

A continuación, se procede a proferir la siguiente: **SENTENCIA**

DEMANDA¹

La señora **IRENE COLMENARES CAÑÓN**, presentó petición ante la Superintendencia Nacional de Salud contra **SALUD TOTAL EPS-S S.A.**, para que, mediante sentencia judicial, se ordene a dicha entidad la prestación del servicio de Terapia Fonoaudiológica, Terapia Ocupacional Integral y Terapia Física Integral en la IPS SOLIMED JD S.A.S.

Como sustento de sus pretensiones, manifestó que es afiliada a la SALUD TOTAL EPS-S S.A. como beneficiaria desde el año 2.022. Que, desde el mes de mayo de 2.024, lleva tomando los servicios de terapias físicas, terapias ocupacionales y terapias fonoaudiológicas en la IPS SOLIMED JD S.A.S. en Acacias Meta por órdenes de su médico tratante. Que el 29 de agosto de 2024 en la Clínica Primavera, se ordenó la continuidad dentro de su proceso de recuperación, en tanto se le ordenaron nuevamente las terapias anunciadas. Que el 4 de septiembre de 2024, le indicaron en las instalaciones de la accionada de manera verbal que sus terapias no serían autorizadas en la IPS Solimed JD S.A.S., bajo el argumento que la entidad ahora tenía la directriz de direccionar todos los pacientes a la IPS Multisalud. Que compareció ante la IPS Solimed JD S.A.S. y allí le indicaron que tienen convenio con la demandada Salud Total y hacen parte de su red de prestadores. Que la accionada no le permite seleccionar la IPS para tomar los servicios de Salud que le fueron ordenados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

IPS SOLIMED JD S.A.S.²

La IPS **SOLIMED** contestó informando que hace parte de la red de servicios de la accionada desde el 15 de abril de 2019, fecha en la cual

¹ Archivo 2 carpeta 1 del Expediente Digital

² Archivo 1 carpeta 3 del Expediente Digital

suscribió el contrato No. 900992393CE747 para la atención de sus afiliados en la ciudad de Acacías Meta, entre los cuales se encuentran las terapias físicas, por fonoaudiología, ocupacional integral, hidráulicas e hídricas. Añadió que dicho contrato hasta la fecha sigue vigente e, inclusive, fue agregado otrosí el día 1° de abril de 2.024. Que ha prestado servicios a la activa en terapia física integral, por fonoaudiología y ocupacional integral, dentro de su proceso terapéutico restaurativo y preventivo desde el 5 de mayo de 2024, teniendo como último día el 20 de septiembre de símil año. Que el direccionamiento de la paciente a otra IPS ha sido decisión de la demandada, lo cual ha venido sucediendo con otros usuarios.

SALUD TOTAL EPS –S S.A.³

La demandada SALUD TOTAL EPS-S S.A. contestó oponiéndose a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que ha cumplido a cabalidad todas sus obligaciones como entidad promotora de salud, como lo es la garantía en el acceso de los servicios de salud, con la calidad óptima e inmediatez necesaria para la actora. Añadió que los servicios requeridos por la usuaria han sido prestados por la IPS Solimed JD S.A.S. hasta el 30 de agosto de 2024 y, a partir del 1° de septiembre de 2024, por parte de IPS Multisalud S.A.S. Que la actora no asistió a las terapias programadas para el mes de septiembre, no obstante, para las terapias programadas en el mes de octubre de 2024, ha asistido sin interrupción a las terapias ordenadas en la IPS Multisalud del 2 de octubre al 15 de octubre del mismo año, aunado a que ya le fueron agendadas nuevas terapias para los días 18 y 21 de octubre de 2024. Que la IPS Solimed JD S.A.S. atiende a sus usuarios en segunda línea, siempre que la IPS Multisalud no cuente con capacidad o prestación oportuna. Que la libertad de escogencia de EPS o IPS no es absoluta y depende de la oferta y del servicio, como lo ha precisado la Corte Constitucional.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁴

³ Archivo 1 carpeta 4 del Expediente Digital

⁴ Archivo 1 carpeta 4 del Expediente Digital

Sala Laboral
Tribunal Superior del Distrito Judicial
Bogotá D.C.

La Superintendencia Nacional de Salud, mediante Sentencia S-2024-001394 del 2 de diciembre de 2024, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, en consecuencia, ordenó a SALUD TOTAL EPS –S S.A. que: i) en un término no mayor a 48 horas, autorice a la demandante la prestación de los servicios de Terapia Física Integral 931001, Terapias Fonoaudiología, Terapia Ocupacional Integral 938303, en la IPS de su escogencia, esto es, la IPS Solimed JD SAS con quien cuenta con convenio vigente; ii) en un término no mayor a 3 días, garantice a la demandante la prestación de los servicios de Terapia Física Integral 931001, Terapias Fonoaudiología, Terapia Ocupacional Integral 938303 en la IPS de su exigencia, esto es, IPS Solimed JD S.A.S.

Como fundamento de su decisión, manifestó el A quo que, conforme al artículo 14 del Decreto 1485 de 1994, compilado en el artículo 2.5.2.1.1.6. del Decreto 780 de 2016, uno de los elementos esenciales del derecho fundamental a la salud, corresponde a la libertad con que cuentan las personas para elegir la institución prestadora de servicios de salud dentro de la oferta disponible de la Empresa Promotora de Salud, esto es, el derecho a escoger entre las diferentes alternativas de prestadores que se encuentren adscritos a la red de prestación de la EPS.

Igualmente, dijo que aunque ese derecho encuentra su fundamento en la libertad y autonomía que tienen las personas para tomar aquellas decisiones que determinen su vida, como lo es la escogencia de las entidades en las que confiarán el cuidado de su salud, lo cierto es que el mismo no tiene un carácter absoluto, pues como lo ha determinado la Corte Constitucional, la libertad que tienen los usuarios de escoger IPS va ligada a dos circunstancias: i) Que exista un convenio entre la EPS del afiliado y la IPS seleccionada; y ii) Que la IPS respectiva preste un servicio de salud que garantice la prestación integral y de calidad.

Señaló sobre el caso concreto, que se estableció comunicación telefónica con la demandante, quien afirmó que el proceso de autorización

y asignación de citas con la IPS Multisalud requiere largas colas por la cantidad de pacientes, la entidad no ofrece agenda suficiente y no se encuentra conforme con el servicio prestado; además, la demandada no allega al plenario prueba alguna que desvirtúe las inconsistencias presentadas en la efectivización en la prestación oportuna, continua e ininterrumpida de los servicios de salud que referencian sus usuarios trasladados, como lo es en este caso la demandante, que denota barreras administrativas frente al acceso efectivo de las terapias a ella prescritas.

Refirió que se logró evidenciar que, la institución SOLIMED IPS SOLUCIONES MÉDICAS INTEGRALES JD S.A.S., proporciona los servicios de salud requeridos por la demandante, hace parte de la red adscrita de SALUD TOTAL EPS-S S.A. y, se encuentra en la georreferenciación de la usuaria, proporcionando, de acuerdo al relato de la parte actora, servicios con calidad, celeridad y oportunidad; por manera que no tiene vocación de prosperidad el argumento expuesto por la EPS demandada, pues es inadmisibles la medida administrativa adelantada por Salud Total EPS – S, al trasladar de manera unilateral y sin consentimiento alguno a la aquí accionante, ocasionando inconsistencia en la prestación efectiva de los servicios, a un adulto mayor que pertenece a un grupo vulnerable de especial protección constitucional.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada presentó recurso de apelación y, como sustento del mismo, dijo que según la decisión de primer grado no se ha garantizado de manera oportuna las atenciones en salud de la demandante, situación extraña que únicamente se corrobora a partir de llamada telefónica a la parte interesada, sin que obre dentro del plenario prueba alguna que acredite tal situación.

Agregó que es la misma usuaria quien se abstuvo de solicitar los servicios dentro de la IPS direccionada y es sobre estos supuestos que afianza la decisión la Delegatura para la Función Jurisdiccional de la

Superintendencia Nacional de Salud, puesto que en nada logra acreditar que la IPS MULTISALUD no tenga las capacidades para la atención integral de la activa, máxime cuando se registran sendas autorizaciones en su sistema dentro del año en curso, mismas que no se han hecho efectivas directamente por acciones propias, autónomas y voluntarias de los usuarios, aun cuando desde la EPS se ha evidenciado que la accionante asistió posteriormente a las citas programadas en la IPS de direccionamiento, sin inconveniente alguno, por lo que no es posible atribuir reproche alguno a SALUD TOTAL EPS-S S.A.

Señaló que ha prestado los servicios en debida forma, toda vez que se han emitido las órdenes médicas con el fin de garantizar los servicios requeridos por la usuaria, los cuales fueron prestados por la IPS Solimed JD S.A.S. hasta el 30 de agosto de 2.024 y desde el 1º de septiembre de símil año por parte de la IPS Multisalud S.A.S.

Dijo que no se encontraron servicios negados a la demandante y, por el contrario, ya se encuentran agendadas las próximas citas para efectuar las terapias requeridas por la usuaria dentro del mes de octubre de 2024. Igualmente, manifestó que direcciona a sus pacientes de manera principal a la IPS Multisalud, la cual, ha prestado todos los servicios requeridos por la usuaria desde octubre de 2024. Sumó a ello que, los protegidos por la EPS deberán acogerse a las IPS, profesionales médicos y demás, que hagan parte de su Red Prestadora de Servicios, en el lugar de residencia más cercano para sus afiliados, como facultad que le asiste para contratar los servicios médicos que refieren los afiliados, además la libertad de escogencia de EPS o IPS no es absoluta y depende de la oferta y del servicio, tal como lo ha definido la Corte Constitucional.

Concluyó advirtiendo que la prestación del servicio se sujeta a la disponibilidad de las actividades en salud que ofertan las diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios, dentro de la Red Prestadora de Servicios contratada por la EPS y en el lugar de residencia del afiliado,

situaciones que en ningún momento pueden constituirse como una negativa por parte de la entidad a la prestación de servicio⁵.

PROBLEMA JURÍDICO

Analizados los fundamentos fácticos de la presente acción, lo decidido por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, y el recurso de apelación propuesto por la DEMANDADA, esta Sala de Decisión en cumplimiento de sus atribuciones legales, se permite establecer como problema jurídico a resolver en el *sub lite*, en estricta consonancia con las inconformidades planteadas en la alzada, el determinar si SALUD TOTAL EPS-S S.A., está llamada a prestar los servicios de salud ordenados a la demandante, a través de su IPS Solimed JD S.A.S., en virtud del derecho de la actora a la libre escogencia de IPS.

CONSIDERACIONES

Procede la Colegiatura a resolver la *litis*, evidenciándose que la alzadista no eleva reparo en lo que atañe a la procedencia de las terapias físicas, fonoaudiológicas y ocupacionales que le fueron ordenadas a la demandante, pues el punto de controversia radica en que la demandada se encuentra en desacuerdo con la orden de prestar los servicios de salud a favor de la actora, a través de la IPS Solimed JD S.A.S., puesto que ha cumplido con sus obligaciones a través de la IPS Multisalud, como institución a la que direcciona en primer lugar a sus pacientes, misma que tiene la capacidad para atender a los afiliados a su cargo.

En aras de resolver tal controversia, conviene recordar que conforme al artículo 153 de la Ley 100 de 1993, es un principio del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la libre escogencia, lo cual implica que *“El Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y los*

⁵ Archivo 6 carpeta 6 del expediente digital.
Sala Laboral
Tribunal Superior del Distrito Judicial
Bogotá D.C.

prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento de tiempo”. Asimismo, se tiene que conforme al artículo 159 de la normatividad *ejusdem*, es una de las garantías de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la libre escogencia y el traslado entre entidades promotoras de salud.

Sobre el derecho a la libre escogencia, ha indicado la Corte Constitucional en la sentencia T-136 de 2021:

“63. *En el anterior contexto normativo, se ha establecido que la libertad de escogencia es un derecho de doble vía. Por un lado, constituye una facultad que tienen los usuarios para escoger la E.P.S. a la que se afiliarán para la prestación del servicio de salud y la I.P.S. en la que suministrarán tales servicios[61]. Pero, también, es una “potestad que tienen las EPS de elegir las IPS con las que celebrarán convenios y la clase de servicios que se prestarán a través de ellas”[62]. Pese a esto, se ha aclarado que el margen de acción de las E.P.S. para escoger a su red prestadora de salud se encuentra limitado por el deber de garantizar, de cualquier forma, lo siguiente: (i) la pluralidad de I.P.S. con el fin de que los usuarios tengan la posibilidad de escoger; (ii) la prestación integral del servicio y la calidad; y (iii) la idoneidad y calidad de la I.P.S.[63].*

64. *Respecto a la posibilidad que tienen los usuarios de afiliarse a determinada E.P.S. para la prestación del servicio de salud, planteó la sentencia T-760 de 2008 que era fundamental, al permitir no sólo garantizar el goce efectivo de este derecho, sino también la facultad de los usuarios de “afiliarse a aquellas que demuestren que están prestando los servicios de salud con idoneidad, oportunidad y calidad”[64]. No obstante, la mayoría de las acciones de tutela interpuestas respecto a la libertad de escogencia se relacionan con usuarios que requieren de un tratamiento en una I.P.S. particular, con la cual la E.P.S. no tiene convenio o dejó de tenerlo.*

65. *La Corte ha establecido que, aun en caso de niños con graves padecimientos de salud, no existe una obligación de las E.P.S. de prestar un tratamiento en una institución no adscrita su red[65]. En ese sentido, ha aclarado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que las E.P.S. deben suministrar los servicios de salud, en favor de sus afiliados, pero a través de las instituciones con las que establezcan convenios para el efecto. Sin embargo, como excepciones a esta regla general, se ha precisado que “(...) los afiliados al régimen contributivo pueden recibir atención médica en IPS no adscritas a sus respectivas EPS, en casos como la atención de urgencias, cuando reciban autorización expresa por parte de la EPS para recibir un servicio específico, o cuando se encuentre demostrada la incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia de la EPS para suministrar un servicio a través de sus IPS”[66]. Así, concluyó la sentencia T-965 de 2007 que los afiliados deben acogerse a las IPS a las que sean remitidos por sus respectivas E.P.S., aunque sus preferencias se inclinen por otras instituciones[67].*

66. Asimismo, otra excepción a la regla general supone contemplar la no interrupción del servicio de salud. En ese sentido, ha considerado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, una vez ha iniciado su prestación, tal no puede ser interrumpido súbitamente. En efecto, se ha considerado que:

“(...) debe ser obligación de las entidades promotoras de salud garantizar un empalme en el diagnóstico de la enfermedad y la modalidad de tratamiento o procedimiento médico que se le realice a los usuarios, en caso tal en que se realice un cambio en el médico tratante o en la institución prestadora de servicios, especialmente cuando se esté en frente de pacientes que requieren el suministro de un medicamento o tratamiento médico permanente y sucesivo[68]”.

67. También se debe estudiar, al momento de decidir si se desconoció el derecho a la salud, por la negativa de prestar un tratamiento en una I.P.S. determinada, sin convenio con la accionada, si el cambio en el prestador de salud pueda afectar la salud del accionante. En específico, la sentencia T-069 de 2018, al estudiar el caso de un niño en situación de discapacidad física y psicológica que solicitaba que el tratamiento se le siguiera prestando en un determinado centro de salud, concluyó que no había lugar a conceder el amparo de la referencia, al no existir evidencia que pudiera demostrar que el cambio en red prestadora de salud de la E.P.S. hubiese podido producir una afectación en la integridad del accionante.

68. En síntesis, la libertad de escogencia constituye uno de los pilares y de los principios del Sistema de Seguridad Social de Salud, desarrollado por la Ley 100 de 1993. Esta libertad, de acuerdo con la Corte Constitucional, se erige como un derecho de doble vía en favor de las empresas promotoras de salud y de los usuarios de este sistema. En efecto, (i) permite a las E.P.S. “elegir las IPS con las que celebrarán convenios y el tipo de servicios que serán objeto de cada uno, siempre que garanticen a sus usuarios un servicio integral y de buena calidad”[69] y (ii) comprende la posibilidad de que los usuarios puedan escoger la E.P.S. de su preferencia, así como, una vez afiliados a ella, las I.P.S. en la que se le suministraran determinados servicios.

69. En este último caso, tal libertad no es absoluta, pues se debe optar por alguna de las instituciones contratadas por la respectiva E.P.S. para el efecto, a menos que se trate de la atención de urgencias en salud; la E.P.S. expresamente lo autorice o cuando “la EPS esté en incapacidad técnica de cubrir las necesidades en salud de sus afiliados y que la IPS receptora garantice la prestación integral, de buena calidad y no existan afectaciones en las condiciones de salud de los usuarios”[70]. También deberá analizarse, en aquellos eventos en los que exista un cambio en el prestador del servicio, por modificación en la red adscrita a la respectiva E.P.S., que no suponga la súbita interrupción de un tratamiento médico y que no atente contra la salud del usuario”. (Subraya fuera de texto).

En el presente asunto, se tiene que como bien se acepta por la parte accionada, los servicios de salud ordenados a favor de la actora, esto es, terapias físicas, ocupacionales y fonoaudiológicas, venían siendo

atendidos por la IPS Solimed JD S.A.S. hasta el 15 de octubre de 2024, la cual hace parte de su red de prestadores, situación que fue modificada desde el 18 de octubre de similar año, dado que de allí en adelante los servicios comenzaron a ser atendidos por otra institución, que también hace parte de dicha red, esto es, por la IPS Multisalud San José.

Ahora bien, se tiene que la parte accionada aduce tanto en su contestación de la demanda, como en el recurso de apelación que cuenta con direccionamientos principales, de manera que su primera prestadora es la IPS Multisalud S.A.S. y, excepcionalmente, en caso de que dicha entidad no cuente con capacidad o prestación oportuna de los servicios, los usuarios serán remitidos a la segunda y tercera línea de atención, esto es, la IPS Solimed JD S.A.S. y el Hospital Municipal de Acacias E.S.E.

De lo advertido por la demandada, no se observa una justificación atendible para modificar de manera intempestiva la IPS que venía atendiendo las terapias que le fueron ordenadas a la actora por su médico tratante, pues como se puede advertir de lo aceptado por la propia demandada, de un momento a otro, sin previo aviso a la activa, autorizó las mismas frente a Multisalud S.A.S. y no ante Solimed JD S.A.S., actuar que para la Sala de Decisión, sí desconoce el derecho a la libre escogencia de la usuaria, pues ambas IPS hacen parte de la red de prestadores de la pasiva, dentro de la cual, la demandante puede seleccionar la que le suministre los servicios, como se ha definido por la jurisprudencia anotada, como quiera con ello no se desborda el alcance del derecho a la libre escogencia que ostenta, al no ser la IPS Solimed ajena a esa red, a más que como se dijo, era la que venía atendiendo a la convocante sin ningún inconveniente, en tanto que ello no se encuentra probado en el proceso.

Por tanto, se advierte acertada la decisión de primer grado, máxime que la activa fue clara en su escrito inicial y en la comunicación telefónica que se estableció por la primera instancia (página 18 Archivo 1 carpeta 5 del expediente digital), en manifestar su preferencia por la IPS Solimed JD S.A.S., por cuanto es el lugar donde conocen perfectamente su proceso

terapéutico, cuenta con un amplia disponibilidad y buen trámite en la asignación de citas.

Así las cosas, habrá de confirmarse la sentencia de primera instancia. Las costas de esta instancia estarán a cargo de la recurrente, por no haber prosperado su recurso de apelación.

Por lo expuesto, la **SALA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

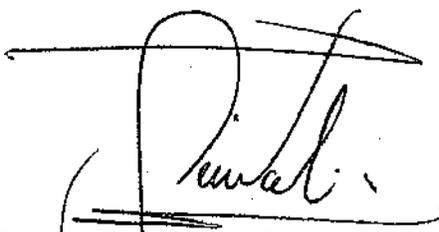
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia S-2024-001394 del 2 de diciembre de 2024, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

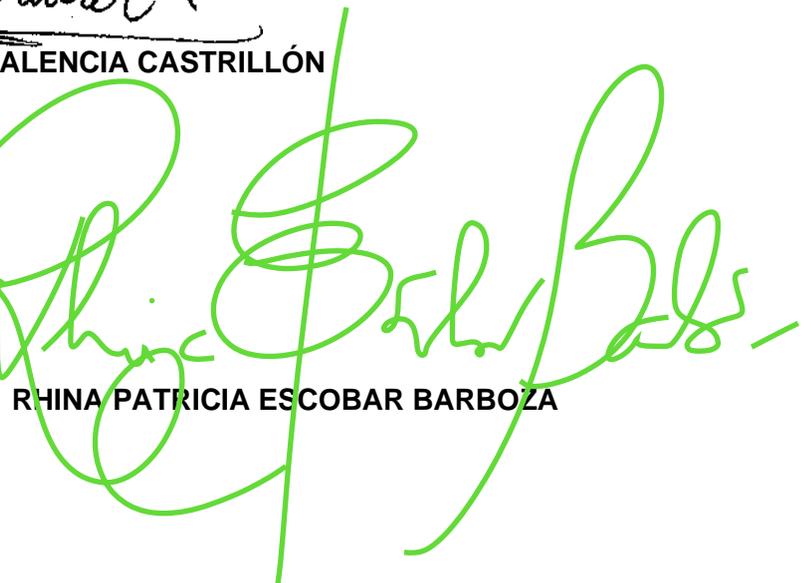
SEGUNDO: COSTAS de esta instancia a cargo de la parte recurrente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN


LORENZO TORRES RUSSY


RHINA PATRICIA ESCOBAR BARBOZA

AUTO

Inclúyanse como agencias en derecho una suma equivalente a un SMMLV a cargo de la recurrente.



ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN