



Cartagena de Indias D. T. y C., tres (03) de febrero de dos mil veintidós (2022).

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-012-2021-00266-02</b>
<b>Accionante</b>	<b>ROSA SOTO DE GIL</b>
<b>Accionado</b>	<b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MIGRACIÓN COLOMBIA y DADIS</b>
<b>Tema</b>	<i>Expedición del Permiso Especial de Permanencia, no hay razón para instar a la accionante a realizar las actuaciones administrativas tendientes a su obtención. – Confirmar la decisión de no amparar los derechos fundamentales de la accionante, ya que, teniendo en cuenta su condición migratoria irregular, no se le ha negado la atención en urgencias siempre que lo ha requerido. - Se revoca parcialmente el fallo impugnado.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la entidad accionada, MIGRACIÓN COLOMBIA<sup>1</sup> y la accionante, ROSA SOTO DE GIL<sup>2</sup>, contra la sentencia de fecha primero (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>3</sup>, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar el amparo a los derechos fundamentales invocados por la accionante y se exhortó a Migración Colombia a realizar el acompañamiento en el proceso de la misma.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Pretensiones<sup>4</sup>.

En ejercicio de la acción de tutela, la accionante, elevó las siguientes pretensiones:

#### “PRETENSIONES

1. **TUTELAR** mis derechos fundamentales a la Vida, salud, a la vida digna y a la integridad personal, considerando el grado de prioridad, en tanto sujeto de especial protección constitucional y ante la concreción de un perjuicio irremediable.
2. **ORDENAR** a Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia de Colombia que garantice la entrega del estatuto temporal de protección tal como lo ha dicho por los diferentes medios de comunicación y evite las trabas innecesarias evitando

<sup>1</sup> Fols. 264 – 279 Exp. Digital.

<sup>2</sup> Fols. 339 – 343 Exp. Digital.

<sup>3</sup> Fols. 203 – 260 Exp. Digital.

<sup>4</sup> Fols. 4 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

*de esta manera la interrupción del tratamiento médico de mi persona ROSA SOTO DE GIL con cedula venezolana 10.521.201.*

3. **Ordenar** al DADIS asumir íntegramente al tratamiento de la accionante, los diagnósticos necesarios para saber que tengo en el seno hasta que esté afiliada a una EPS"

### **3.2 Hechos<sup>5</sup>.**

Como sustento a sus pretensiones, la parte accionante expuso los siguientes argumentos fácticos así:

Manifestó la señora Rosa Soto, de nacionalidad venezolana, que, en el mes de noviembre del 2020, ingresó a territorio colombiano debido a la situación en la que se encuentra el vecino país, además, por una endometriosis diagnosticada allá y de la cual no pudo recibir soporte alguno, pues la asistencia médica de ese país es cada vez peor. Argumentó que, esa situación le generó temor por su vida, ya que no recibe atención médica de calidad, por lo que decidió venir a Colombia.

Relató que, una vez en Colombia, más específicamente en la ciudad de Cartagena, gracias a vecinos quienes solicitaron apoyo al Departamento Administrativo de Salud de Cartagena – DADIS, el día 24 de enero de 2021 fue internada en la Clínica General del Caribe, donde fue atendida y adicionalmente, diagnosticada con “colelitiasis”.

Explicó que, pese a contar con pasaporte, no lo selló al momento de ingresar a Colombia por lo que no ha podido regularizar su situación migratoria y teme ser devuelta a Venezuela, pues como mencionó anteriormente, es preocupante el acceso a salud en ese país. Expresó de igual forma que, con la finalidad de regularizar su estado, aplicó el Estatuto de Protección por lo que ya realizó el pre - registro, así como el registro biométrico ante Migración Colombia. Adicional a lo anterior, manifestó que, se encuentra sufriendo fuertes dolores en el seno, pero por falta de atención médica aún no sabe que es, por lo que es necesaria una revisión con urgencia.

Adujo que, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha establecido que la mayoría de venezolanos que huyen del vecino país necesitan protección internacional y deben ser reconocidos como refugiados, por lo que pone en conocimiento la situación por la cual está atravesando junto con sus hijos, ya que requiere protección internacional en virtud del Estatuto de los Refugiados de 1951.

---

<sup>5</sup> Fols. 1 – 2 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Concluyó la accionante señalando que, el DADIS le ha expresado que ya no colabora con Venezuela por la demora en las respuestas. Señaló que, el tema de su salud es urgente, pues los síntomas que padece la hacen temer por su vida, debido a que no puede realizarse alguna intervención quirúrgica, ni ser atendida, pues no se encuentra afiliada al sistema de salud.

### **3.3 CONTESTACIÓN.**

#### **3.3.1 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DE SALUD – DADIS<sup>6</sup>**

Mediante informe rendido el día 22 de noviembre de 2021, la entidad accionada solicitó que se declarara improcedente la presente acción constitucional frente a esta entidad, toda vez que no ha vulnerado los derechos alegados por la accionante.

Manifestó que, de conformidad con lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como lo dispuesto en la Resolución 3015 de 2017, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se incluye el Permiso Especial de Permanencia como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social. De esta misma forma, señaló que el artículo 3 del Decreto 064 de 2020, el cual modifica el Artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 del 2016, define las condiciones que debe reunir una persona para ser afiliada al Régimen Subsidiado, el numeral 18 del mencionado artículo señala que para el caso de migrantes venezolanos sin capacidad de pago, pobres y vulnerables, deben contar con el Permiso Especial de Permanencia – PEP vigente y sus hijos menores de edad, deben contar con documento de identidad válido en los términos del artículo 2.1.3.5 del mencionado decreto.

Argumentó que, el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3950 del 2018, como ruta para la atención de la población migrante en Colombia, estableció que inicialmente deben regular la estadía en el territorio colombiano ante Migración Colombia, una vez hayan obtenido el Permiso Especial de Permanencia – PEP, deben inscribirse en el SISBEN para posteriormente solicitar la afiliación ante una EPS del régimen subsidiado, sin embargo de acuerdo al Decreto 064 de 2020, se identifican a los migrantes venezolanos con PEP e hijos menores de edad con documento de identidad válido, como población especial por lo que pueden acceder al Régimen Subsidiado en Salud, sin la inscripción en el SISBEN. Explicó que, así como la Constitución prevé unas condiciones de igualdad para los extranjeros frente a los nacionales, esto incluye que también deben cumplir la Constitución y las leyes.

<sup>6</sup> Fols. 27 – 31 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

De igual forma, señaló que, la Corte en sentencia SU – 677 de 2017, mediante la cual reitera las reglas jurisprudenciales en la materia, estipuló entre otras cosas, que, para el caso de migrantes con permanencia irregular en el territorio colombiano, les asiste derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos, en busca de proteger sus derechos a la vida e integridad física, por lo anterior, estimó que, para aquellos migrantes venezolanos en condición irregular en el Distrito de Cartagena, la entidad les garantizará el acceso a atención básica y de urgencias, mediante solicitud radicada en el correo [prestaciondadis@cartagena.gov.co](mailto:prestaciondadis@cartagena.gov.co), asimismo, exhortó a esta población para realizar la inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV, para que una vez cumplidos los requisitos estipulados en la Resolución 0971 de 2021, expedida por Migración Colombia, solicite el Permiso por Protección Temporal – PPT, con el cual podrá acceder a los programas sociales del Gobierno, así como al Régimen Subsidiado en Salud.

Advirtió que, en el presente asunto, la señora Rosa Soto, reside de forma irregular en la ciudad, por lo que debe presentarse ante Migración Colombia, para regularizar su situación pues sin el Permiso Especial de Permanencia o el Permiso por Protección Temporal, el DADIS no puede garantizar su vinculación SGSSS en el régimen subsidiado y de esta manera realizar la prestación o autorización de los servicios médicos que requiere. Finalmente, señala que mediante pronunciamiento de Rad. No. 202111600640481, emitido por el Ministerio de Salud, se estimó que para la población migrante en condición irregular, solo se ha previsto el cubrimiento de atenciones de urgencias y no se ha establecido una fuente de financiación para cubrir las atenciones en salud que no corresponden a urgencia, por lo que al no estar demostrado, por la accionante, el carácter de urgente de los procedimientos médicos requeridos, el Departamento Administrativo Distrital de Salud, no puede aportar la autorización solicitada, por lo que apuntó que, existe una falta de legitimación en la causa por pasiva del DADIS, pues los servicios requeridos no se encuentran dentro de su competencia. Del mismo modo, señaló que las siguientes entidades son las encargadas de atender a la población migrante que se encuentra en condición irregular en la ciudad y que requieran atención de urgencia:

- ESE HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS (HLCI).
- HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE.
- FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL NAPOLEÓN FRANCO PAREJA (CASA DEL NIÑO).
- ESE CLÍNICA MATERNIDAD RAFAEL CALVO.



### **3.3.2. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA – UAEMC<sup>7</sup>**

Mediante informe rendido el día 23 de noviembre de 2021, la entidad vinculada solicitó que se negaran las pretensiones y se le desvinculara del presente proceso, por configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Manifestó que, esta entidad no tiene dentro de sus funciones la prestación de servicios de salud o de afiliación a extranjeros al SGSSS, pues sus funciones se circunscriben únicamente al tema migratorio. Asimismo señaló que solicitó informe a la Regional del Caribe UAEMC sobre la condición migratoria de la accionante, obteniendo como resultado que la misma se encuentra en condición irregular, pues no ingresó por el puesto migratorio habilitado lo que podría estar incurriendo en infracciones a la normatividad migratoria, por lo anterior, solicitó que se comine a la actora para que se presente en el Centro Facilitador de Migración Colombia para que regule su situación migratoria y no continúe violando la normatividad. Asimismo, señaló que la accionante cuenta con los derechos que le son reconocidos a los extranjeros en el territorio nacional, pero esto al mismo tiempo le genera una exigencia de cumplir con lo establecido en la Constitución Política y la ley, según lo manifestado en la sentencia SU – 677 de 2017.

Explicó que de acuerdo al concepto del 14 de diciembre de 2011, emitido por el Ministerio de Salud, no hay cobertura especial para los extranjeros ilegales dentro del Sistema de Seguridad Social, por lo que la atención en salud que estos requieran, deben ser sufragadas por los recursos de los mismos, pero en el caso de la atención inicial de urgencias, de haber sido prestada por las instituciones a los ciudadanos extranjeros sin capacidad económica para sufragar estos gastos, esta atención será asumida como población pobre no cubierta con subsidios. De la misma forma, expresó que una vez se adelanten los trámites administrativos migratorios, por parte de los extranjeros ante la UAEMC, a estos se les expedirá un Salvoconducto SC-2 que les permitirá permanecer en el territorio nacional en tanto expiden la respectiva visa ante el ministerio de Relaciones Exteriores y soliciten la cédula de extranjería ante Migración Colombia, este salvoconducto le permitirá a la accionante afiliarse al SGSSS.

Menciona de igual forma, que al realizar este procedimiento para obtener el salvoconducto, la accionante debe agendar una cita a través de la página de Migración Colombia, ya que este procedimiento se debe realizar de manera presencial, pues requiere la toma de foto, firma y huella, por lo que no es un procedimiento que se pueda realizar mediante la acción de tutela, ni se

<sup>7</sup> Fols., 36 – 49 Exp, Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

requiere orden judicial para el mismo, toda vez que depende únicamente del acatamiento de las leyes migratorias de Colombia, por parte de los ciudadanos extranjeros al ingresar al país.

Expuso que, en el caso de la señora Rosa Soto, de acuerdo al informe de la regional, se estableció que, esta ya realizó el pre – registro virtual de inscripción en el RUMV y agendó la cita presencial para biometría, sin embargo, aclaró que, la constancia de Pre -registro no constituye documento de identificación, ni otorga estatus migratorio regular, ni se considera Permiso por Protección Temporal – PPT. También explicó que esta entidad debe evaluar y validar la documentación aportada por la accionante, para verificar que se encuentre cobijada por el Decreto 216 de 2021. Advirtió que, la expedición del PPT, es un proceso reglado que debe cumplir con unos plazos de ejecución, por lo que no se puede agotar mediante la acción de tutela, de igual forma, manifestó que, hasta el momento solo se está surtiendo la primera y segunda etapa del proceso, debiendo la accionante esperar que se surta la siguiente etapa en su oportunidad procesal, por lo que la UAEMC no puede expedir el Permiso por Protección Temporal vía tutela a la actora.

Por otro lado, explicó que la accionante tiene el deber de regularizar su situación, responsabilidad que se encuentra en cabeza del extranjero quien debe adelantar las gestiones necesarias para esta regularización y poder ser titular de los derechos civiles con que cuentan los ciudadanos extranjeros que habitan de manera regular en este país. Advirtió que este trámite no puede ser reemplazado por la acción de tutela, por lo que señaló el proceso que debe seguir la accionante para la realización del mismo.

Finalmente, señaló que se configura la existencia de una falta de legitimación en la causa por pasiva pues esta entidad no tiene competencia para atender las pretensiones expuestas por la accionante. De la misma manera, considera que, no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por la accionante, pues no es la entidad encargada de prestar servicios de salud o de afiliación al SGSSS.

### **3.3.3. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL<sup>8</sup>**

Mediante informe rendido el día 23 de noviembre de 2021, la entidad accionada solicitó ser exonerada de cualquier responsabilidad, pues ha cumplido con el desarrollo de la política integral humanitaria para atención de nacionales venezolanos en el país.

<sup>8</sup> Fols., 108 – 130 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

En su escrito de contestación expuso que, esta entidad no tiene injerencia en los hechos plasmados en la presente acción, ni ha transgredido los derechos fundamentales de la accionante, pues no es responsable directo de la prestación de servicios de salud, ni de la afiliación al SGSSS, además señaló que los trámites de regularización que deben realizar los migrantes, deben ser adelantados ante las autoridades competentes, ya que el Ministerio de Salud no es la entidad responsable de estos.

Luego de hacer un recuento sobre cómo se encuentran clasificados los tipos de participantes que hacen parte del SGSSS, y de quienes deben estar afiliados en los regímenes contributivo y subsidiado, el apoderado de la accionada abordó lo concerniente a la prestación de servicios de salud a la población extranjera de nacionalidad venezolana, en este punto hizo referencia a que en atención a la necesidad de implementar mecanismos que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en territorio colombiano, se creó el Permiso Especial de Permanencia, mediante la Resolución 5797 de 2017, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dicho permiso le permitía a esta población permanecer en territorio colombiano de manera regular y durante un plazo establecido. Posteriormente mediante Decreto 1288 de 2018, se modificaron los plazos y requisitos del PEP otorgado a los migrantes venezolanos que se encuentran en el territorio colombiano, una vez estos cumplan los requisitos establecidos en la Resolución 5797 de 2017.

Tratándose de la prestación de los servicios de salud a esta población, señaló que aquellos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos tienen derecho a ser afiliados al SGSSS, tanto en el régimen contributivo, como en el subsidiado. Puntualizó que el SGSSS, es aplicable a todos los residentes regulares del territorio nacional, en garantía de la protección a la salud de los mismos. Frente al tema de la atención de urgencias, manifestó que, de acuerdo a la normatividad vigente, esta atención debe ser prestada por las entidades que presten servicios de salud ya sean privadas o públicas, de forma obligatoria a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago de esta, asimismo, se deberá prestar sin que sea exigible documento alguno o cancelación de pago previo. De igual forma, advirtió que, para el caso de migrantes con permanencia irregular en el territorio, mediante sentencia T-314 de 2016 la corte consideró que garantizar los servicios básicos de salud como la atención en urgencias, no incluye la entrega de medicamentos ni la autorización de tratamientos posteriores a esta.

Del mismo modo explicó que, los servicios de salud que se brinden a los migrantes de países fronterizos que habitan dentro del territorio en condición irregular, correspondientes a la atención inicial de urgencias, son financiados



13-001-33-33-012-2021-00266-02

con los recursos de libre destinación que el municipio determine para este propósito o con los asignados en aplicación del Decreto 2408 de 2018.

Respecto a la afiliación de migrantes venezolanos al régimen subsidiado, indicó que estos serán afiliados a este régimen, si no cuentan con capacidad de pago y se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, siempre y cuando cuenten con Permiso Especial de Permanencia – PEP, además señaló que, para efectuar esta afiliación, deben estar identificados con cedula de extranjería, pasaporte, salvoconducto, etc. A fin de llevar a cabo este procedimiento, los actores que intervengan en este proceso deben adelantar las gestiones necesarias para garantizar la afiliación al SGSSS.

Finalmente, señaló que, se configura la existencia de una falta de legitimación en la causa por pasiva pues, esa cartera ministerial no es responsable directo de la prestación de servicios de salud, ni de los procesos de regularización de migrantes, ni de afiliación al SGSSS, asimismo resaltó que, no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

#### **3.3.4. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES<sup>9</sup>**

Mediante informe allegado el día 23 de noviembre de 2021, la entidad accionada solicitó ser desvinculada del presente proceso por falta de legitimación por pasiva.

Luego de una breve introducción sobre las medidas temporales adoptadas por el gobierno para permitir una estancia legal a los migrantes venezolanos en el país, dentro de las que se encuentran el Permiso Especial de Permanencia y el Permiso por Protección Temporal, los cuales constituyen documento de identificación y garantizan una estadía temporal dentro del territorio nacional en condición regular, que, adicionalmente, les permite acceder a los servicios de salud. El representante del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó frente al caso concreto que, los hechos que constituyen la presente acción constitucional no le constan y por tanto no emitirá pronunciamiento sobre los mismos, pues esta cartera ministerial no es prestador directo o indirecto de ningún tipo de servicio público social dirigido a nacionales o extranjeros con situación migratoria irregular.

Asimismo, señaló que, la afiliación al SGSSS, no se encuentra dentro de sus competencias, toda vez que no hace parte del mencionado sistema, ni interviene en su administración. Del mismo modo, indicó qué se encuentra dentro de su competencia y qué está dentro de la competencia de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, dejando claro que pese a que

<sup>9</sup> Fols., 153 – 161 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

esta última fue creada como una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, cumplen funciones independientes, por lo que no se puede ordenar a una a través de la otra.

Advirtió que no existe vulneración, por parte de esta entidad, de los derechos invocados por la accionante, como sustento de lo anterior, explicó que, es obligación de los migrantes extranjeros permanecer de forma regular dentro del territorio colombiano, para esto, las entidades que conforman el sector administrativo de Relaciones Exteriores tienen la función de dotar al extranjero autorizado para ingresar y permanecer en el territorio nacional de un estatus migratorio regular. Expuso que, quien puede otorgar permisos de ingreso y permanencia a quienes no tengan vocación de domicilio, ni ánimo de lucro, para permanecer por periodos de corta duración, es la UAE Migración Colombia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, otorga como permiso de permanencia regular en el territorio nacional a los extranjeros, la visa, que otorga al migrante un estatus regular y advierte que, debe ser solicitada por el interesado, siendo esta la única manera de otorgarla. Adujo que, una vez revisado el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano de ese Ministerio, observó que la accionante no ha efectuado solicitud de visa alguna por lo que no le es posible a esa entidad desplegar actuación alguna.

Finalmente, concluyó que el Ministerio de Relaciones Exteriores no hace parte de la integración del contradictorio, igualmente, señaló que no puede garantizar un derecho del cual no es titular, ni puede tener responsabilidad en las vulneraciones a los derechos invocados pues no es prestador directo ni indirecto de ningún tipo de servicio público social. Manifestó que la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores no es la autoridad migratoria competente para otorgar el Permiso Especial de Permanencia o el Permiso Temporal Migratorio. Por todo lo anterior, consideró que existe la configuración de una falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **3.3.5. ALCALDÍA DISTRITAL DE CARTAGENA<sup>10</sup>**

Mediante informe allegado el 24 de noviembre de 2021, la entidad accionada solicitó ser desvinculada de la presente acción por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Explicó que, los migrantes venezolanos sin capacidad de pago pueden ser afiliados al régimen subsidiado, mientras cuenten con Permiso Especial de

<sup>10</sup> Fols., 163 – 168 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Permanencia – PEP vigente. Asimismo, señaló que, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3950 del 2018, estableció la ruta para atención de la población migrante la cual inicia con la regularización de la estadía en el territorio nacional, una vez obtenido el PEP debe realizar la inscripción en el SISBEN para posteriormente solicitar la afiliación al régimen subsidiado, sin embargo indicó también que, el Decreto 064 de 2020, brinda la posibilidad de que los migrantes venezolanos con PEP puedan realizar la afiliación al régimen subsidiado sin la aplicación de la encuesta del SISBEN.

De la misma forma, expuso que, mediante la sentencia SU – 677 de 2017 se estableció que los migrantes con status irregular que se encuentren dentro del país tienen derecho a recibir atención básica y de urgencia con cargo al régimen subsidiado siempre y cuando carezcan de recursos económicos, en garantía de lo anterior, el DADIS dispuso para quienes requieran esta atención, realizar la solicitud a través del correo electrónico [prestaciondadis@cartagena.gov.co](mailto:prestaciondadis@cartagena.gov.co).

Una vez habiendo esbozado los requisitos de afiliación al SGSSS, descritos en el Decreto 2353 de 2015, estimó que, la accionante no los reúne, por lo que solicita que se inste a Migración Colombia, para que agilice la inscripción en el PEP a la accionante. Advirtió que, sin este permiso es imposible que el DADIS garantice la afiliación al SGSSS en régimen subsidiado y la prestación de los servicios médicos en salud, sin embargo, sí se garantiza la prestación de servicio en urgencias.

Finalmente, concluyó que, existe una falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de la Alcaldía Mayor de Cartagena – DADIS ya que no hace parte de su competencia prestar los servicios requeridos pues no tiene competencia para cubrir dicha necesidad, por lo demás, indicó que el DADIS no presta servicio de salud, ni asigna citas, de conformidad al canon 13 del Decreto Distrital 228 de 2009.

### **3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>11</sup>**

El Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, en sentencia del primero (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), resolvió:

#### **“FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales alegados por la señora ROSA SOTO DE GIL, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

<sup>11</sup> Fols., 203 – 260 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

**SEGUNDO: DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO: SE INSTA** a la señora ROSA SOTO DE GIL, para que realice los trámites necesarios para adquirir el Permiso Especial de Permanencia, la encuesta del DNP y la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.

**CUARTO: EXHORTAR** a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, para que, realice un acompañamiento a la señora ROSA SOTO DE GIL a efectos de expedir el Salvoconducto con el fin de vincularse ella y su grupo familiar, al SGSSS, previo análisis del SISBEN.

La A-quo estimó que, la señora Rosa Soto, por su condición de migrante, ha sido catalogada de especial protección constitucional la cual ha recibido la atención de urgencia requerida, como se encuentra probado; de la misma manera, manifestó que no se allegó prueba que se le haya negado la prestación del servicio de salud debido a la molestia que presenta en el seno, ni indica en los hechos, que por este padecimiento haya asistido al servicio médico de urgencia, por lo que la instó a asistir a cualquiera de las entidades médicas mencionadas por el DADIS para que se le brinde la atención requerida. Por lo anterior, advirtió que no evidenció vulneración a los derechos de la actora por parte del DADIS.

Por otra parte, manifestó que si bien la accionante allegó copia del Pre – Registro para el PPT, efectuado el 24 de septiembre de 2021, no se pudo verificar la autenticidad del mismo pues el código QR no es legible, por lo que señaló que la señora Rosa Soto está en la obligación de legalizar su estancia en el país para por afiliarse al SGSSS, para lo cual, deberá cumplir con los lineamientos de la COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO- CONARE, así como reclamar el salvoconducto de permanencia ante Migración Colombia y realizar el proceso de afiliación para tener acceso a los servicios de salud.

También señaló que, si cuenta con los documentos tales como: cédula de extranjería, salvoconducto o PEP, puede acudir a la oficina del SISBEN de su municipio para que se le aplique la respectiva encuesta en el lugar de residencia que indique. Por lo anterior, exhortó a Migración Colombia para que realice un acompañamiento a la accionante a fin de expedir el salvo conducto y vincularse junto a su familia al SGSSS.

Respecto al Ministerio de Salud y al Ministerio de Relaciones Exteriores, declaró la falta de legitimidad en la causa por no tener injerencia en los hechos que sustentan la presente acción.



### **3.5. IMPUGNACIÓN**

#### **3.5.1 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA<sup>12</sup>**

En su escrito de impugnación, expresó como motivo de inconformidad que, al momento de emitir el fallo, la juez desconoció los preceptos legales, en especial la normatividad establecida para el PEP. Señaló que, en la contestación de tutela, se dejó claro que, la accionante se encontraba en condición migratoria irregular por lo que estaría incurriendo en dos infracciones migratorias, debido a la falta de diligencia de ingresar de manera regular por el puesto de control migratorio habilitado o de regularizar su permanencia en el país de acuerdo a la normatividad vigente. Expuso que, el ingreso de la actora al territorio nacional, no se ajusta a los requisitos legales previstos por la normatividad migratoria. Advirtió que, esta omisión a las normas migratorias por parte de la señora Rosa Soto es la que ha conllevado a la afectación de sus derechos.

Señaló que, es obligación de los ciudadanos extranjeros, adelantar los trámites migratorios pertinentes para regular su estatus migratorio y poder ser titular de todos los derechos con que cuentan los extranjeros que permanecen de manera regular en el territorio nacional. Manifestó también que, de acuerdo al informe de la regional, la accionante ingresó de manera irregular y no adelantó los procesos administrativos tendientes a resolver su estatus migratorio, por lo que la entidad en su contestación explicó el procedimiento que debía seguir.

De la misma forma, aseguró que, el fallo de primera instancia conlleva a modificar el deber legal de la entidad y proceder de una manera permisiva, pues expedir el PEP es ilegal y arbitrario ya que se estaría atentando contra la seguridad jurídica, por lo que en la contestación indicó a la actora que, una vez realice los trámites administrativos correspondientes, la actora puede acceder a un salvo conducto. Adujo que, de acuerdo a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, los extranjeros que ingresen al territorio nacional, además de ser titulares de derechos, también deben ser respetuosos de la constitución y la ley, por lo que es obligación de la señora Rosa Soto acatar la normatividad migratoria.

En este punto, alegó que, la entidad puede brindar información a los extranjeros sobre las autorizaciones y permisos que Migración Colombia otorga a fin de garantizar la permanencia regular en el país, incluso, de ser solicitado por el usuario, otorgar los permisos que prevé el Decreto 1067 de 2015, siempre y cuando estos hayan cumplido los requisitos pertinentes, por lo que no es dado que la juez ordene a la accionante a actuar en contravía de la ley.

---

<sup>12</sup> Fols. 264 – 279 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Con respecto al PEP, señaló que la A-quo imparte una orden indirecta a la entidad para que expida un documento del cual la accionante no es titular pues no cumplió con los requisitos para optar por este, y que a la fecha no está siendo expedido por la accionada. A fin de ilustrar lo anterior, la UAE Migración Colombia realiza un recuento de los diferentes decretos que modifican la normatividad que rige los concerniente al Permiso Especial de Permanencia – PEP, para señalar que el mismo fue expedido hasta el 15 de febrero de 2021, por lo que, a la fecha, no se permite generar este tipo de permisos. Advierte que, debido a que la señora Rosa Soto no ingresó de forma regular por un puesto de control habilitado, no cuenta con pasaporte sellado, en consecuencia, no cumplía con los requisitos para la expedición del PEP y por tanto no podía ser titular del mismo.

Con relación al numeral cuarto del fallo, explicó que, teniendo en cuenta que la accionante no ingresó de forma regular al país, ni realizó la diligencia administrativa correspondiente para regularizar su situación, la entidad accionada indicó en el escrito de contestación el procedimiento que debía seguir para obtener el Salvoconducto, procedimiento que debe ser realizado de manera personal por la accionante. En cuanto a la solicitud de refugio, la entidad señala que este procedimiento debe ser adelantado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y quien debe dar respuesta a estas solicitudes es la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), pues es la única entidad facultada para autorizar los Salvoconductos y/o las respectivas prorrogas a Migración Colombia.

Sobre estos Salvoconductos, en adelante SC, manifestó que una vez CONARE autorice su expedición, estos tienen una duración de 180 días prorrogables a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores. Igualmente, indicó que el titular del Salvoconducto puede permanecer de manera regular dentro del territorio mientras se resuelve su solicitud de refugio, incluso es documento válido para realizar la afiliación al SGSSS, sin embargo, advirtió que este no reemplaza, ni es equivalente a una visa o a una Cédula de Extranjería. Precisó que, si bien la accionante manifestó que realizó la solicitud de refugio, esta entidad no ha recibido autorización para expedir el SC a nombre de Rosa Soto y sus beneficiarios, dejando claro que no tiene permitido proceder de forma autónoma, no tiene injerencia ante el Ministerio, ni puede resolver peticiones de solicitud de refugio.

Finalmente, manifestó que la accionante puede realizar las formalidades correspondientes de manera personal, para acceder al Permiso por Protección Temporal, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 0971 de 2021, pero deja claro que esta entidad debe evaluar y validar la



13-001-33-33-012-2021-00266-02

documentación que aporte la actora, a fin de verificar que se encuentre cobijada por el ámbito de aplicación del Decreto 216 de 2021.

### **3.5.2 IMPUGNACIÓN ROSA SOTO DE GIL.<sup>13</sup>**

Considera la accionante que, contrario a lo expuesto por la A-quo, sí existe responsabilidad de las entidades accionadas en la vulneración a sus derechos fundamentales por la no entrega del Estatuto de Protección Temporal; señaló también que, a la fecha de la presentación de la impugnación, ya había realizado el registro biométrico ante Migración Colombia. De la misma forma, indicó que, la Juez arrojó funciones a Migración Colombia que esta no tiene.

Mencionó que, al tener problemas de salud, pide que el DADIS proteja su derecho fundamental, pero antes de solicitar la inscripción a seguridad social, Migración Colombia debe priorizar la entrega del Permiso por Protección Temporal – PPT, debido a su condición, para lo cual ya realizó el Pre – Registro y ya realizó la captura biométrica de su firma, huella y foto. Alegó que, el registro biométrico lo realizó el 06 de septiembre de 2021 por lo que se encuentra a la espera de que Migración Colombia efectúe la autorización y posterior expedición del PPT, el cual le servirá como documento de identificación válido y le permitirá realizar su afiliación al SGSSS.

Indicó que, el artículo 33 de la Resolución 0971 de 2021, establece un criterio de priorización, el cual debería ser más prioritario para quienes presentan afectaciones de salud, pues, así como le otorgan importancia al derecho fundamental a la educación, también se le debe otorgar esa importancia al derecho fundamental a la salud, sobre todo para quienes cuyas enfermedades afectan órganos vitales como el riñón.

Finalmente, solicitó que, se inaplique la norma y se aplique una excepción constitucional, para que se ordene la priorización de la entrega del Estatuto de Protección Temporal, asimismo, pidió hacer un llamado al Distrito de Cartagena, en cabeza del DADIS, y a Migración Colombia para que se priorice a quienes, como ella, sufren de enfermedades que no pueden ser tratadas en Venezuela.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.**

Por auto de fecha trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>14</sup>, proferido por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación interpuesta por la U.A.E Migración Colombia y por la accionante contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el

<sup>13</sup> Fol., 339 – 343 Exp. Digital.

<sup>14</sup> Fol. 344 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>15</sup>, por lo que se dispuso su admisión por proveído de fecha quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>16</sup>.

#### **IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **5.1 Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

##### **5.2 Problema jurídico**

De conformidad con los argumentos de la impugnación presentada, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

*¿Las entidades accionadas están vulnerando los derechos fundamentales alegados por la accionante, al no prestar los servicios de salud integral que exige, debido a que su status migratorio es irregular y por ende, no se encuentra afiliada al SGSSS?*

##### **5.3 Tesis de la Sala**

La Sala REVOCARÁ el ordinal TERCERO de la parte resolutive, por cuanto en la actualidad no se está expidiendo el Permiso Especial de Permanencia, en virtud a la implementación del Estatuto Temporal de Protección mediante el Decreto 216 de 2021 y la entrada en vigencia de la Resolución 0971 de 2021.

Se aclara a la entidad accionada, que la exhortación realizada por la Juez de primera instancia, en el numeral cuarto del fallo, no debe ser entendida como una orden de expedir el documento ahí mencionado, sino que, le solicita realizar un acompañamiento a la actora, sin exceder los términos establecidos en la normatividad, para que esta pueda obtener el correspondiente permiso y de esta manera, poder vincularse junto a su grupo familiar, al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Frente a lo demás, se CONFIRMARÁ la sentencia impugnada.

<sup>15</sup> Fol. 356 Exp. Digital.

<sup>16</sup> Fol. 357 – 358 Exp. Digital.



## **5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Para resolver el problema jurídico planteado abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos - Resolución 0971 de 2021; (iii) Del acceso a la salud para migrantes en condición irregular; (iv) Caso concreto.

### **5.4.1 Generalidades de la acción de tutela.**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.



## **5.4.2 Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos - Resolución 0971 de 2021**

En virtud al reiterado compromiso del país con la promoción, respeto y garantía de los derechos inherentes a la persona humana, el Gobierno Nacional decidió implementar el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, esto a través de la Resolución No. 0971 de fecha 28 de abril de 2021, la cual fue adoptada por nuestro ordenamiento jurídico, mediante el Decreto 216 del mismo año.

La expedición de este estatuto tuvo como fin regular el trámite gratuito de autorización, expedición, entrega, vigencia y cancelación del Permiso por Protección Temporal (PPT), cuya apertura consta del Pre - Registro virtual del solicitante en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV.

Para poder determinar qué personas se pueden acoger a dicha normatividad, la misma estipulo en su artículo 2 las siguientes condiciones mínimas:

### **“ARTÍCULO 2. Condiciones para Acceder al Régimen de Protección Temporal.**

*El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal aplica para los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional y que cumplan alguna de las siguientes condiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 216 de 2021:*

- 1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición incluido el PEPFF.*
- 2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto de Permanencia SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.*
- 3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.*
- 4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del Estatuto, es decir, desde el 29 de mayo de 2021 hasta el 28 de mayo de 2023. No obstante, esta condición estará sujeta a lo establecido por el Ministerio de Salud, en relación con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria*

*Parágrafo 1. Los migrantes venezolanos que se encuentren bajo la condición contenida en el numeral 3 del presente artículo, deberán aportar prueba sumaria e idónea de su permanencia en el territorio nacional a 31 de enero de 2021, de conformidad con el artículo 6 de la presente Resolución.”*



De igual forma, en su artículo 5 describió los requisitos a tener en cuenta al momento de dar inicio a este trámite:

**“ARTÍCULO 5. Requisitos para ser incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos - RUMV.**

Para ser incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolano - RUMV, el migrante venezolano deberá cumplir los siguientes requisitos, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 216 de 2021:

1. Encontrarse en alguna de las condiciones establecidas en el artículo 2 de la presente Resolución.

2. Encontrarse en el territorio nacional.

3. Presentar su documento de identificación, vigente o vencido, el cual podrá ser entre otros:

a. Para los mayores de edad al menos uno de los siguientes documentos:

i. Pasaporte

ii. Cédula de Identidad Venezolana

iii. Acta de Nacimiento Venezolana

iv. Permiso Especial de Permanencia

b. Para los menores de edad al menos uno de los siguientes documentos:

i. Pasaporte

ii. Acta de Nacimiento Venezolana

iii. Cédula de Identidad Venezolana

iv. Permiso Especial de Permanencia

4. Declarar de forma expresa en el Pre-Registro Virtual de que trata el artículo 7 y 8 de la presente Resolución, la intención de permanecer temporalmente en Colombia.

5. Autorizar la recolección de sus datos biográficos, demográficos y biométricos, consentimiento previo que otorgará el migrante venezolano para llevar a cabo el tratamiento de sus datos personales.

6. Aportar la prueba sumaria de su permanencia en territorio nacional antes del 31 de enero de 2021, cuando se encuentre en la condición señalada en el numeral 3 del artículo 2 de la presente Resolución.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Los documentos que se requieren presentar ante la Autoridad Migratoria, a efectos del presente artículo deberán ser aportados durante la etapa del Pre-Registro Virtual y mediante el aplicativo tecnológico dispuesto para tal fin. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, para efectos de verificar que los solicitantes se encuentran cobijados por el ámbito de aplicación del Decreto 216 de 2021, evaluará y validará la documentación aportada de conformidad con sus competencias funcionales, para lo cual podrá suscribir acuerdos con entidades u organismos internacionales.”

#### **5.4.3 Del acceso a la salud de migrantes en condición irregular.**

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que todos los extranjeros migrantes, incluidos aquellos con situación irregular, tienen derecho a acceder a la atención médica básica y de urgencia dentro del territorio nacional.

En virtud del principio de solidaridad, se debe garantizar, a los migrantes en situación irregular, como mínimo el acceso a la atención en urgencias, pues como lo ha establecido la Corte, el Sistema de Salud no le puede dar la espalda a quienes se encuentran en condiciones evidentes de debilidad manifiesta.

Sobre esta atención en urgencia a migrantes con estatus irregular, la Corte Constitucional en la sentencia T – 266 de 2021, mencionó lo siguiente:

*“se ha consolidado -como regla de decisión en la materia- que, cuando carezcan de recursos económicos, “los migrantes con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención de urgencias con cargo [a las entidades territoriales de salud], y en subsidio a la Nación cuando sea requerido, hasta tanto se logre su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*

En esta misma sentencia, se establece que el concepto de atención de urgencias, obedece a la modalidad de prestación de un servicio de salud cuyo objetivo es preservar la vida y prevenir las consecuencias críticas, permanentes o futuras, mediante el uso de tecnologías en salud para la atención de usuarios. Es decir, la preservación de la vida implica no solo salvar al usuario de morir, sino protegerlo de aquellas circunstancias que vuelvan sus condiciones de existencia insoportables e indeseables.

Para el caso en que los migrantes venezolanos que permanezcan en condición irregular dentro del territorio nacional, quieran recibir una atención médica integral, la Corte Constitucional en la sentencia antes mencionada precisa lo siguiente:

***“Ahora bien, sin perjuicio de la atención urgente a la que se ha hecho referencia, los migrantes irregulares que busquen recibir atención médica integral adicional, en cumplimiento de los deberes y obligaciones impuestos por el orden jurídico interno, deben atender la normatividad vigente de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en***



13-001-33-33-012-2021-00266-02

**Salud como ocurre con los ciudadanos nacionales.** Dentro de ello se incluye la regularización inmediata de la situación migratoria. Esto es, la obtención de un documento de identificación válido, que en el caso de los extranjeros puede ser legítimamente la cédula de extranjería, el pasaporte, el carné diplomático, el salvoconducto de permanencia o el permiso especial de permanencia -PEP, según corresponda. La presentación de la documentación requerida les permitirá participar en el Sistema de Salud ya sea en condición de afiliados al régimen contributivo o en su defecto al régimen subsidiado."

## 5.4 CASO CONCRETO.

### 5.5.1 Hechos Relevantes Probados.

- Constancia de atención médica de urgencias en la clínica Gestión Salud<sup>17</sup>
- Orden de control con especialista en medicina interna<sup>18</sup>.
- Orden para uroanálisis<sup>19</sup>.
- Historia Clínica de la accionante, donde consta toda la atención de urgencia recibida desde el 19 de enero de 2021, hasta el 24 de enero de esa misma anualidad<sup>20</sup>.
- Constancia de registro para solicitud del Permiso por Protección Temporal – PPT<sup>21</sup>.

### 5.5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto, la señora Rosa Soto, interpuso acción de tutela con la finalidad de obtener el amparo a sus derechos fundamentales a la vida, salud, debido proceso, integridad física y dignidad humana, presuntamente vulnerados por el Departamento Administrativo Distrital de Salud – DADIS y el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues aún no ha regulado su situación migratoria, por lo que no se encuentra afiliada al SGSSS y en consecuencia no puede acceder a la atención en salud que requiere para sus enfermedades.

Una vez recibidos los informes allegados por las entidades accionadas y en atención a las pretensiones de la actora, la A-quo en sentencia de primera instancia, consideró que no se encontraban vulnerados los derechos de la accionante pues se le brindó la atención en urgencias siempre que lo requirió. Del mismo modo, señaló que la accionante debe regular su situación para poder acceder a los servicios de salud. Por lo anterior, la juez instó a la señora Rosa Soto a que realizara los trámites necesarios para adquirir el PEP, la encuesta del DNP y la afiliación al SGSSS, también exhortó a la U.A.E Migración

<sup>17</sup> Fol. 10 Exp. Digital.

<sup>18</sup> Fol. 11 Exp. Digital.

<sup>19</sup> Fols. 12 Exp. Digital.

<sup>20</sup> Fols. 13 – 16 Exp. Digital.

<sup>21</sup> Fol. 18 Exp. Digital.



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Colombia para que realice un acompañamiento a la accionante, a fin de expedir el Salvoconducto, para que pueda afiliarse al SGSSS.

Mediante impugnación, Migración Colombia manifestó entre otras cosas que el Permiso Especial de Permanencia a la fecha no está siendo expedido por la entidad, asimismo, informó que las formalidades para la solicitud de refugio deben ser realizados ante CONARE pues es la entidad encargada de autorizar la expedición de salvoconductos; de la misma forma, señaló que de acuerdo a lo establecido en el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 0971 de 2021, la señora Rosa Soto puede acceder al Permiso por Protección Especial, previo cumplimiento de los requisitos para su obtención.

Por su parte, la accionante también presentó impugnación, pues consideró que sus derechos fundamentales si se ven vulnerados al no hacer la entrega del Estatuto de Protección Temporal, pues según indicó, ya realizó los trámites para acceder al Permiso por Protección Temporal, esto es, realizó el Pre – Registro y el registro biométrico, por lo que se encuentra a la espera de que Migración Colombia autorice y expida el mencionado permiso y de esta forma proceder a la afiliación al SGSSS.

Respecto a la impugnación de la accionante, procede la sala a manifestar lo siguiente:

Sobre el derecho a la salud de migrantes en **condición migratoria irregular**, la Corte en reiteradas ocasiones ha considerado que a estos se les debe garantizar un mínimo de atención por parte del Estado en casos de necesidad y urgencia, a fin de atender sus necesidades más elementales y primarias, por lo que tienen derecho a acceder a la atención inicial de urgencia con cargo al departamento y complementariamente a la nación hasta que sean afiliados al SGSSS.<sup>22</sup>

Una vez analizado el expediente, encuentra esta Corporación, en primer lugar, que la actora recibió atención de urgencia y todo lo el tratamiento correspondiente a su sintomatología, desde el 19 de enero de 2021 hasta el 24 de enero de la misma anualidad. Igualmente, se evidencia que posteriormente, recibió atención de urgencia el 09 de noviembre de 2021 en la Clínica Gestión Salud de la ciudad de Cartagena, por lo que es dado para esta Judicatura afirmar que, no se ha vulnerado el derecho fundamental a la salud de la accionante, ni de los demás que se desprenden de este, pues no se le ha negado el acceso a la atención inicial de urgencia a la cual tiene derecho pese a encontrarse en condición migratoria irregular.

<sup>22</sup> Sentencia T – 352 del 2021



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Por otro lado, observa la Sala que, la señora Rosa Soto afirma estar diagnosticada con una enfermedad renal denominada "colelitiasis", por lo que requiere el acceso integral a los servicios de salud. En atención a esto, procede esta Corporación a precisar que en la sentencia T – 210 de 2018, la Corte estableció que los migrantes en condición irregular pueden acceder a servicios de salud que exceden los servicios de urgencia, siempre y cuando concurren tres condiciones: (i) se trate de una enfermedad catastrófica; (ii) el riesgo para la vida o integridad del paciente; y (iii) el concepto técnico del médico que justifica la necesidad. Se considera preciso mencionar que la Resolución 5261 de 1994, determina que las enfermedades catastróficas aquellas que representan una alta complejidad técnica en su manejo, alto costo, baja ocurrencia y bajo costo efectividad en su tratamiento.

Respecto a lo anterior, una vez analizada la historia clínica aportada por la accionante, se evidencia que, en un diagnóstico inicial, se determinó que la señora Rosa Soto padecía de Colelitiasis y otros dolores abdominales, pero continuando con el estudio de la misma, se encuentra que en la revisión realizada por la Dra. Auri de Cuentas Herrera el 19 de enero de 2021, a las 7:27 de la noche, se descarta el diagnóstico de colelitiasis, por lo que finalmente es diagnosticada con una infección de vías urinarias y respecto al dolor abdominal, se diagnostica dispepsia, las cuales no se encuentran dentro del concepto de enfermedad catastrófica.<sup>23</sup>

Por lo anteriormente dicho, estima la Sala que la señora Rosa Soto no cumple las condiciones para acceder a los servicios de salud que exceden la atención de urgencia, por lo tanto, a fin de tener acceso a los mismos, debe regularizar su situación migratoria, para posteriormente y previo cumplimiento de los requisitos, poder realizar la afiliación al SGSSS en el régimen correspondiente y de esta manera dar tratamiento a las afecciones que padece, pues así como por mandato constitucional, los extranjeros que se encuentran dentro del territorio nacional son titulares de derechos, esto también genera la obligación correlativa de cumplir con la Constitución y la ley como una manifestación del deber de corresponsabilidad en el ejercicio de los derechos.<sup>24</sup> Al respecto la Corte en sentencia T – 274 de 2021, manifestó lo siguiente:

*"la Corte recordó que, de conformidad con la normatividad vigente, la afiliación al SGSSS es obligatoria para todos los residentes en el país y su acceso se encuentra condicionado a la acreditación de un documento de identidad válido, requisito que aplica tanto para nacionales como para extranjeros, a la luz de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011. En consecuencia, dejó en claro que, independientemente de la nacionalidad, se hace necesario agotar una carga dual: (i)*

<sup>23</sup> Fol. 13 Exp. Digital.

<sup>24</sup> Sentencia T – 274 de 2021



**13-001-33-33-012-2021-00266-02**

*identificarse a través de uno de los documentos previstos por ley; y (ii) acreditar el trámite legal para afiliarse al Sistema."*

En este punto, es válido resaltar que, de acuerdo a lo probado, la accionante a fin de regularizar su estatus migratorio, realizó el procedimiento administrativo previsto en la Resolución 0971 de 2021, con el objeto de obtener el Permiso por Protección Temporal, en adelante PPT, pero manifestó que aún se encuentra a la espera de que Migración Colombia autorice y expida el antes mencionado.

Sobre lo anterior, resulta pertinente indicar que de acuerdo al párrafo primero del artículo 15 de la Resolución 0971 de 2021, el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para el PPT, no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del Estado Colombiano a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como autoridad migratoria de vigilancia y control migratorio de extranjería, asimismo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 de la misma Resolución, Migración Colombia cuenta con 90 días calendario siguientes a la formalización de la solicitud, para pronunciarse autorizando o negando la expedición de este. Vale aclarar que el mismo artículo refiere que se entiende formalizada la solicitud una vez se hayan cumplido las etapas de Pre-Registro Virtual, el diligenciamiento de la encuesta socioeconómica y el registro biométrico presencial, teniendo en cuenta que esta última etapa fue realizada el 18 de noviembre de 2021, la autoridad migratoria tiene hasta el 18 de febrero de 2022 para pronunciarse sobre la solicitud.

Por último, la Sala encuentra preciso informar que el criterio establecido en el artículo 33 de la Resolución 0971 de 2021, no puede ser aplicado al caso de la señora Rosa Soto, puesto que el mismo se refiere a los estudiantes que hayan terminado su bachillerato y no hayan podido recibir el título correspondiente por no ser titulares de un documento de identificación válido en el territorio nacional, pero no para casos de afiliación en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

De lo anterior, se advierte que no ha existido vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados por la accionante, por lo que se procederá a mantener los numerales PRIMERO y SEGUNDO del fallo de primera instancia.

Respecto a la impugnación de la accionada, procede la Sala a manifestar lo siguiente:

Observa esta Corporación que, si bien es cierto que en la actualidad no se está expidiendo el Permiso Especial de Permanencia, también es cierto que, como lo manifestó la misma entidad, con la implementación del Estatuto Temporal de



13-001-33-33-012-2021-00266-02

Protección mediante el Decreto 216 de 2021 y la entrada en vigencia de la Resolución 0971 de 2021, los ciudadanos venezolanos pueden acceder al Permiso por Protección Temporal a fin de regularizar su estatus migratorio previo cumplimiento de los requisitos y el proceso administrativo dispuesto para esto.

De la misma forma, encuentra esta Judicatura que no le asiste razón Migración Colombia al afirmar que la accionante no ha realizado procedimiento alguno a fin de regularizar su situación, pues como se encuentra probado con la constancia de Pre – Registro virtual aportada por la accionante, y el informe rendido por la Regional del Caribe de la UAEMC, enviado a la U.A.E Migración Colombia el 23 de noviembre de 2021<sup>25</sup>, además de lo mencionado en la contestación, se observa que la señora Rosa Soto realizó el trámite para acogerse al Estatuto Temporal de Protección, es decir, efectuó el Pre – Registro Virtual y asistió a la cita presencial para llevar a cabo el registro biométrico, por lo que se evidencia que la actora sí ha realizado el procedimiento administrativo tendiente a regular su situación migratoria y actualmente se encuentra a la espera de que esta entidad se pronuncie frente a la solicitud.

Respecto a esto, si bien es cierto que, según lo mencionado en párrafos anteriores, la entidad cuenta con 90 días para emitir pronunciamiento sobre la solicitud de la accionante, considera el Tribunal que es necesario realizar este pronunciamiento lo antes posible, pues las afecciones diagnosticadas a la accionante con el tiempo pueden verse agravadas si no se le da el correspondiente tratamiento.

Finalmente, esta Judicatura encuentra importante aclarar a la entidad accionada, que la exhortación realizada por la Juez de primera instancia, en el numeral cuarto del fallo, no debe ser entendida como una orden de expedir el documento ahí mencionado, sino que, le solicita realizar un acompañamiento a la actora, sin exceder los términos establecidos en la normatividad, para que esta pueda obtener el correspondiente permiso y de esta manera, poder vincularse junto a su grupo familiar, al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por las razones expuestas anteriormente, encuentra esta Sala que la sentencia impugnada deberá ser revocada parcialmente.

## **VI.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

<sup>25</sup> Fol. 38 – 39 Exp. Digital.



**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el ordinal TERCERO de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia proferida en primera instancia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** las partes y al Juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

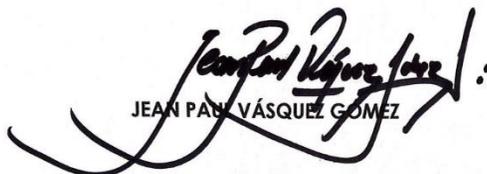
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 008 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ