



## JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020).

<b>Tipo de proceso</b>	<b>Acción de tutela</b>
<b>Radicación:</b>	730013105006-2020-00036-00
<b>Accionante(s):</b>	MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ BRACHO
<b>Accionado(a):</b>	MUNICIPIO DE VENADILLO-SECRETARÍA MUNICIPAL Y OTROS
<b>Vinculado (a)</b>	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
<b>Providencia:</b>	Sentencia de Primera Instancia
<b>Asunto:</b>	Derecho a la salud

### ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por María José González Bracho, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 26.696.556, quien actúa a través de la Defensoría del Pueblo, contra el Municipio de Venadillo-Secretaría de Salud y Secretaría de Planeación; Secretaría de Salud Departamental del Tolima y Oficina de Migración Colombia de Ibagué, a la que se vinculó al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Registraduría Nacional del Estado Civil Territorial Ibagué y al Municipio de Venadillo, Tolima.

### ANTECEDENTES

María José González Bracho promovió acción de tutela con el propósito que le sean amparados los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y vida digna, y en consecuencia los accionados le permitan continuar con los controles que requiere su estado de embarazo y se le garantice atención integral; que se le suministre y cubran los gastos de transporte, alimentación y estadía para ella y un acompañante en el evento que requiera trasladarse a otro lugar para recibir atención médica; y que se le ordene a la Oficina de Migración Colombia expedirle permiso de permanencia para poder acceder a los servicios de salud.

Como sustento fáctico de la acción expuso, que tiene 23 años y posee nacionalidad venezolana; que actualmente reside en el Municipio de Venadillo, Tolima; que por las dificultades económicas que afrontaba en Venezuela, se vio en la necesidad de desplazarse a este país; que tiene 6 meses de embarazo y no ha recibido control prenatal por no tener permiso de permanencia; que en la Oficina de Migración Colombia ubicada en esta ciudad, le informaron que la plataforma únicamente será abierta para quienes tengan pasaporte vigente y sello de salida del país de origen; y que no cuenta con recursos para regresar a Venezuela a tramitar lo solicitado.

### TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 6 de febrero del año en curso, se admitió la acción de tutela, se concedió la medida provisional solicitada, y se vinculó al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Registraduría Nacional del Estado Civil Territorial Ibagué y al Municipio de Venadillo, Tolima, concediéndoles un término de 48 horas para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de esta acción constitucional.

Dentro del término, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia-UAEMC dio respuesta a la acción, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no es la competente para prestar servicios de salud, ni para afiliarse al Sistema General de Seguridad Social; que a la actora le corresponde tramitar el Permiso de Permanencia Especial creado en la Resolución 5797 de 2017, ya que el plazo para obtenerlo fue ampliado hasta el 29 de mayo de 2020; que para acceder al servicio de salud, debe iniciar el proceso para regularizar su situación migratoria en el Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano, para posteriormente obtener el salvoconducto que permite el acceso a dichos servicios (fls. 42-51).

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, manifestó que carece de competencia para atender el requerimiento de la actora, ya que no le corresponde la prestación del servicio de salud, ni es autoridad migratoria para otorgar el Permiso Especial de Permanencia PEP; que si bien le corresponde expedir la visa según la categoría requerida, ese trámite es posterior a la solución de permanencia ante los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios. (fls. 52-56).

Por último, la Secretaría de Salud Departamental del Tolima, afirmó que le corresponde a la Secretaría de Salud Municipal atender el requerimiento de la actora; sin embargo, anexó autorizaciones para los exámenes de hemograma III, hemoglobina, hematocrito, recuento de plaquetas y parcial de orina, informando que no ha sido posible entablar comunicación con la accionante (fls. 57-60).

### **CONSIDERACIONES**

Este Despacho es competente para conocer de la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017.

### **PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde al Despacho determinar si se debe amparar los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y vida digna de la actora.

### **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela se erige como un mecanismo de rango constitucional, instituido para amparar los derechos fundamentales de las personas cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública; adicionalmente debe advertirse que este procedimiento tiene un carácter residual o subsidiario, y por tanto, sólo procede cuando la persona afectada en sus derechos fundamentales no dispone de otro medio de defensa judicial para que se restablezca el derecho vulnerado o para que desaparezca la amenaza a que está sometido, salvo que la acción de tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Bajo esta premisa, se tiene que el objeto esencial de la acción de tutela es garantizar la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales.

La H. Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela ha sido establecida como un mecanismo de carácter excepcional encaminado a la protección inmediata, directa y eficaz de los derechos fundamentales de las personas frente a las violaciones o vulneraciones de que pueden ser objeto, ora por las autoridades públicas, ora por los particulares en los casos previstos por la ley.

Asimismo, el artículo 10 de Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 86 de la Carta Política, estableció que cualquier persona puede acudir a la acción de tutela, sin hacer distinción de nacionalidad. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-421 de 2017 señaló: *“Lo anterior ha sido reconocido por esta Corporación desde sus inicios, en particular, en las sentencias T-380 de 1998 y T-269 de 2008, en las cuales la Corte Constitucional afirmó que el artículo 86 de la Carta Política no diferencia si el accionante es nacional o extranjero. Igualmente, en la T-314 de 2016 se indicó “que el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona, con independencia de las condiciones de nacionalidad, o ciudadanía”.*

## **DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS INMIGRANTES**

El artículo 13 Constitucional señaló que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, de ahí que deben recibir la misma protección y gozar de los mismos derechos, sin que sea admisible su discriminación por razón de la nacionalidad; sin embargo, el artículo 100 previó la posibilidad de establecer limitaciones para el ejercicio y acceso a dichos derechos y garantías, señalando el deber de acatamiento a la Constitución, la Ley, así como el obedecimiento a las autoridades.

El artículo 49 Superior consagró el derecho que tiene toda persona a acceder a la protección y recuperación de su salud, el cual se encuentra a cargo del Estado.

Ley 1751 de 2015 reguló el derecho fundamental a la salud, imponiéndole al Estado el deber de respetar, proteger y garantizar su goce efectivo, bajo los principios de universalidad, pro homine, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad del derecho, libre elección, sostenibilidad, solidaridad, eficiencia, interculturalidad, protección a los pueblos indígenas y protección pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, estableciendo a las mujeres embarazadas como sujetos de especial protección.

El artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 consagró que los residentes en el país deben estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el régimen contributivo o subsidiado, dependiendo de su capacidad de pago. A su vez, el parágrafo 1º de dicho artículo previó que los extranjeros que no sean residentes ni afiliados, serán incentivados a adquirir un seguro médico o plan voluntario en salud.

Como se puede observar, la ley no contempla como asegurados para el servicio de salud a los extranjeros en situación irregular y que no cuentan con capacidad de pago.

Sin embargo, la máxima autoridad judicial en lo Constitucional ha fijado reglas que establecen el derecho de los extranjeros en situación de irregularidad a recibir atención básica y de urgencias por ser el contenido mínimo del derecho a la salud y garantía de la dignidad humana. Así, en la Sentencia SU-677 de 2017 esa Corporación señaló: *“(i) el deber del Estado colombiano de garantizar algunos derechos fundamentales de los extranjeros con permanencia irregular en el territorio es limitado; pues deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos dentro de ciertos límites de razonabilidad que permiten tratos diferenciados; (ii) todos los extranjeros tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; y (iii) los extranjeros con permanencia irregular en el territorio*

*nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física". [49]*

Y en Sentencia T-025 de 2019 respecto a los actores obligados a garantizar el servicio de urgencias en salud a esta población, precisó.

*"En consecuencia, esta Corporación ha sido enfática al manifestar que "(i) **los extranjeros no residentes tienen el derecho a recibir atención de urgencias** como contenido mínimo de su derecho a la salud sin que les sea exigido documento alguno o pago previo, siempre y cuando no cuenten con pólizas de seguros ni los medios económicos -propios o de sus familias- para asumir los costos directamente; (ii) las entidades privadas o públicas del sector salud no pueden abstenerse de prestar los servicios de salud mínimos de atención de urgencias a extranjeros que no estén afiliados en el sistema de seguridad social en salud o que estén indocumentados en el territorio colombiano; y (iii) **las entidades territoriales de salud donde fue prestado el servicio al extranjero no residente, bajo el supuesto que no puede pagar directamente los servicios ni cuenta con un seguro médico que los cubra, deben asumir los costos de los servicios médicos de atención de urgencias.** Lo anterior, sin perjuicio de que el extranjero no residente legalice su estadía en Colombia y cumpla con los requisitos establecidos para afiliarse al sistema de seguridad social en salud, así como también sea incentivado e informado para la adquisición de un seguro médico o un plan voluntario de salud.<sup>[51]</sup> (Negrilla fuera del texto).*

*...A las Secretarías de Salud Territoriales, en acatamiento del artículo 31[58] de la Ley 1122 de 2007 "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", no les es dable prestar servicios asistenciales, entre los que se encuentra el de urgencias, directamente, pero sí se les impone hacer el trámite para que a través de la red para la prestación de los servicios de salud a su cargo tal servicio de urgencia inicial requerido sea prestado como el mínimo de atención al que tiene derecho cualquier persona, sin discriminación de ninguna índole y sin el lleno de ningún requisito previo. Su omisión puede hacer incurrir a las entidades prestadoras de salud en conducta vulneradora de derechos y merecedoras de las sanciones que las normas dispongan por dicha causa.[59]"*

En lo que tiene que ver con el servicio de urgencias, en Sentencia T-074 de 2019 esa Corporación determinó, que la urgencia no solamente está orientada a estabilizar los signos vitales, sino a preservar la vida y a prevenir consecuencias físicas permanentes o futuras. Asimismo, en cuanto a la atención de urgencias en salud a la población venezolana, rememoró lo expuesto en la Sentencia SU-677 de 2017, sobre la importancia del servicio de salud durante el embarazo y parto, de la siguiente manera:

*"En su momento, la Sala Plena interpretó el concepto de urgencia médica de conformidad con el alcance brindado por la Corte al derecho a la vida digna. En consecuencia, manifestó que para preservar la vida, no basta con evitar que la persona muera, sino que se le debe proteger de toda situación que haga que su vida se torne insoportable y, por tanto, se vea impedida para desarrollarse en sociedad de manera digna.*

*En consecuencia, la Corte determinó que "el Hospital Estigia vulneró los derechos fundamentales a la vida digna y a la integridad física de la accionante, al negarse a realizarle los controles prenatales y a atender el parto de forma gratuita. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la situación particular se evidenció que la peticionaria requería la prestación de los servicios relacionados con el embarazo y el parto de forma urgente, en consideración a todos los riesgos que sufren las mujeres gestantes por el hecho de estar embarazadas, que incluso las pueden llevar a su muerte, en especial, en situaciones de crisis humanitaria como la que actualmente ocurre en el Estado colombiano por la migración masiva de ciudadanos venezolanos".*

---

<sup>1</sup> Sentencia T-421 de 2017 MP Ver Sentencia C-913 de 2003 MP Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-314 de 2016 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Lo anterior permite concluir, que los extranjeros residentes en el territorio colombiano sin capacidad de pago, tienen derecho a que el Estado a través de las entidades territoriales, garanticen el servicio de urgencias, dentro de la que se encuadra la atención que se debe brindar a las mujeres en estado de embarazo y el parto.

### **Del permiso de permanencia para acceder al servicio médico**

Atendiendo a la situación de migración creciente de ciudadanos venezolanos hacia el territorio nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 5797 de 2017, por medio de la cual se creó el *"Permiso Especial de Permanencia"*.

El artículo 1º de la mencionada resolución estableció como requisitos para que los inmigrantes pudieran obtener el Permiso Especial de Permanencia: *"1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución. 2. Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte. 3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. 4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente"*.

Asimismo, en el párrafo 3 del artículo en cita, señaló a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia como la autoridad competente para expedir esos permisos. Y el artículo 5 dispuso que el mencionado documento serviría como identificación de los nacionales venezolanos.

Ahora bien, según el artículo 2 de la Resolución 1272 de 2017, dicho permiso se expide a petición del interesado, por solicitud realizada a través de la página web dispuesta por Migración Colombia.

La Resolución 0240 de 2020 en su artículo 1º señaló que las personas que a 29 de noviembre de 2019 estuvieran en el territorio colombiano, podrían solicitar el Permiso Especial de Permanencia, fijando un plazo máximo de 4 meses para obtenerlo, sin embargo, posteriormente la Resolución 0238 implementó un nuevo plazo, señalando en el párrafo 1º del artículo 1º, que la solicitud podría hacerse a partir del 29 de enero y hasta el 29 de mayo de 2020.

### **CASO CONCRETO**

En el asunto bajo examen la actora pretende que se le preste el servicio de salud para controles de su estado de embarazo y se le garantice atención integral; que se le suministre y cubran los gastos de transporte, alimentación y estadía para ella y un acompañante en el evento que requiera trasladarse a otro lugar para recibir atención médica; y que se le ordene a la Oficina de Migración Colombia expedirle permiso de permanencia para poder acceder a los servicios de salud.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia-UAEMC manifestó que a la actora le corresponde tramitar el Permiso de Especial Permanencia, ya que el plazo para acceder a este fue ampliado hasta el 29 de mayo de 2020; y que para acceder al servicio de salud, debe iniciar el proceso para regularizar su situación migratoria en el Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano (fls. 42-51).

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, expresó que no es autoridad migratoria para otorgar el Permiso Especial de Permanencia PEP (fls. 52-56).

La Secretaría de Salud Departamental del Tolima, afirmó que le corresponde a la Secretaría de Salud Municipal atender el requerimiento de la actora; asimismo, anexó autorizaciones para los exámenes de hemograma III, hemoglobina, hematocrito, recuento de plaquetas y parcial de orina, informando (fls. 57-60).

En el plenario se encuentra acreditado que la accionante es una ciudadana venezolana de 23 años (fl. 15); que se encuentra de manera irregular en el territorio colombiano (fl.43 y vto); que tiene aproximadamente 15 semanas y 5 días de embarazo (fls. 23 y 14); que fue diagnosticada con (Z358) supervisión de otros embarazos de alto riesgo (fls. 21-26); que el 22 de octubre de 2019 fue atendida en el Hospital Santa Bárbara de Venadillo por urgencias, igualmente, el 20 de noviembre de 2019 fue atendida en el centro hospitalario, así como el 16 de diciembre de 2019 (fls. 16-26); que el médico tratante le ordenó medicamentos (cefradina 500 mg y acetaminofén 500 mg) (fls. 25) y exámenes (parcial de orina-incluido sedimento, hemograma III-hemoglobina hematocrito recuento de plaquetas (fls. 26); que no se ha realizado control prenatal por la situación de permanencia irregular (fl. 23); que la Secretaría de Salud Departamental del Tolima autorizó los exámenes ordenados en la medida provisional (fls. 59-60).

Como se mencionó, los migrantes extranjeros con permanencia irregular y sin capacidad de pago, le son reconocidas algunas garantías como el acceso a los servicios de urgencias, dentro de los cuales se encuadra la atención durante el embarazo y parto, precisamente por los riesgos que derivan de su estado<sup>2</sup>.

De la historia clínica aportada, se evidencia que a la accionante le fue diagnosticado embarazo de alto riesgo.

Teniendo en cuenta que en el escrito de tutela se manifestó que las entidades de salud territoriales se han negado a prestarle los servicios de salud por no contar con permiso de permanencia, y que en ese sentido la Secretaría de Salud de Venadillo guardó silencio a pesar de estar debidamente notificada, por lo que se presume cierto el hecho al tenor de lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, y la Secretaría de Salud Departamental del Tolima solo brindó el servicio de exámenes ordenados en virtud de la medida provisional, más no se acreditó la entrega de medicamentos ni la asignación de cita para control prenatal, se advierte vulneración al derecho fundamental a la salud de la actora, y en consecuencia se ordenará a dichas entidades territoriales que de manera inmediata y coordinada garanticen y hagan efectiva la atención por urgencias de la actora, entendiéndose incluidas consultas médicas de control prenatal, exámenes, procedimientos, suministros de medicamentos, hospitalización y demás servicios de salud requeridos como consecuencia de su estado de embarazo.

En cuanto a la solicitud de suministro de gastos de transporte, alimentación y estadía para ella y un acompañante, se negará por exceder los servicios que la Corte ha considerado se deben suministrar a esta población.

Por último, en lo que tienen que ver con la expedición del Permiso Especial de Permanencia, como se expuso en el acápite de fundamentos jurídicos, es un trámite que debe realizarlo la interesada a través de la página web dispuesta por Migración Colombia, y teniendo en cuenta que no se acreditó que la promotora de la acción haya gestionado tal actuación, no se advierte vulneración alguna.

---

<sup>2</sup> Sentencia T-074 de 2019 que rememoró lo expuesto en la SU-677 de 2017.

## DECISIÓN

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a la salud de la señora MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ BRACHO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 26.696.556, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Secretario de Salud Municipal de Venadillo y a la doctora Sandra Lilibiana Torres Díaz en su condición de Secretaria de Salud Departamental del Tolima o a quien haga sus, para que de manera inmediata y coordinada garanticen y hagan efectiva la atención por urgencias de la señora MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ BRACHO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 26.696.556, entendiéndose incluidas consultas médicas de control prenatal, exámenes, procedimientos, suministros de medicamentos, hospitalización y demás servicios de salud que prescriban los médicos tratantes como consecuencia de su estado de embarazo.

**TERCERO: NEGAR** el suministro de gastos de transporte, alimentación y estadía, por lo anotado en la parte motiva.

**CUARTO:** Notificar a las partes esta providencia, por los medios más expeditos y eficaces. (Artículo 30 del decreto 2591 de 1991)

**QUINTO:** Si esta providencia no fuere impugnada, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión. (Artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**KAREN ELIZABETH JURADO PAREDES**  
Juez