



## JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020).

Tipo de proceso	Acción de tutela
<b>Radicación:</b>	730013105006-2020-00054-00
<b>Accionante(s):</b>	VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO
<b>Accionado(a):</b>	NUEVA E.P.S.-S
<b>Vinculado (a)</b>	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y otros
<b>Providencia:</b>	Sentencia de Primera Instancia
<b>Asunto:</b>	Derecho a la salud, seguridad social y dignidad humana.

### ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 27.220.888 y Permiso Especial de Permanencia N° 924276930091997, contra la NUEVA E.P.S.-S.

### ANTECEDENTES

Verónica de Los Ang Carvajal Belisario promovió acción de tutela con el propósito que le sean amparados los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y dignidad humana, y en consecuencia la accionada realice todo los trámites requeridos para que sea sometida a Junta Médica por Medicina Especializada; que se le garantice atención integral; y que se le suministre y cubran los gastos de transporte, alimentación y estadía para ella y un acompañante cuando sea necesario asistir a un procedimiento médico fuera de la ciudad.

Como sustento fáctico de la acción expuso, que se encuentra afiliada al régimen subsidiado en salud a la NUEVA E.P.S.-S.; que fue diagnosticada con "*paraplejía espástica*"; que el médico tratante ordenó participación en junta médica especializada; que la entidad mencionada no ha realizado el procedimiento ordenado; que le resulta imposible acudir a los procedimientos médicos ordenados fuera de la ciudad por el galeno tratante, debido a sus escasos recursos económicos y estado de salud.

### TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 14 de febrero del año en curso, se admitió la acción de tutela, y se vinculó a la Secretaría de Salud Departamental del Tolima, a la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué, a la Oficina de Migración Colombia de Ibagué y al Ministerio de Relaciones Exteriores, 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, pues considera que no es la competente para prestar servicios de salud, ni para afiliar al Sistema General de Seguridad Social; asimismo, informó que el día 4 de agosto de 2011, la actora registró un movimiento por el puesto migratorio de Cúcuta con pasaporte N° 047722103 y con una condición de viaje de turismo por 60 días, por lo

que el 4 de agosto de 2017 se expidió el PEP N° 924276930091997; que no realizó la renovación del permiso antes de su vencimiento, por lo que se encuentra en permanencia irregular; que no se encontró ninguna actuación de la actora, tendiente a regularizar su situación; que le corresponde iniciar el trámite administrativo ante la Unidad para obtener el salvoconducto tipo (SC2) y poder afiliarse al Sistema de Seguridad Social en Salud (27-34).

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 los requerimiento de la actora, ya que no le corresponde la prestación del servicio de salud; que si bien expide la visa según la categoría requerida, dicho trámite es rogado, y revisado el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC), se evidenció que la actora no ha efectuado solicitud de visa alguna; que los venezolanos pueden solicitar el Permiso Especial de Permanencia en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios de la UAE, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en las Resoluciones 5797 de 2017 y 240 de 2020 (fls. 52-56).

La Secretaría de Salud Departamental del Tolima, manifestó que le corresponde el pago de los servicios de salud de la población pobre no asegurada, y de aquellos que se presten a las personas pertenecientes al régimen subsidiado, siempre que no estén cubiertos en el PBS; que la actora es beneficiaria de ese régimen en salud, encontrándose afiliada a la NUEVA E.P.S., por lo que a esta última le corresponde garantizar la atención en salud, máxime que el servicio de Junta médica se encuentra cubierta dentro del Plan de Beneficios (fls. 46-47).

Por último, la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué, afirmó que es responsable de brindar cobertura a las personas no aseguradas y vulnerables hasta el primer nivel de complejidad, correspondiéndole el segundo y tercero a la Secretaría de Salud Departamental; que la actora se encuentra afiliada a la NUEVA E.P.S., por lo que es esa entidad la que debe garantizar la atención requerida (fls. 48-49).

La accionada a pesar de estar debidamente notificada, guardó silencio (fls. 50-51)

### **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 deben amparar los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y dignidad humana 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.

Frente al principio de continuidad en la prestación de los servicios de salud en Sentencia T-092 de 2018 el máximo Tribunal en lo Constitucional precisó: *“4.4.5. El principio de continuidad en el servicio implica que la atención en salud no podrá ser suspendida al paciente, cuando se invocan exclusivamente razones de carácter administrativo. Precisamente, la Corte ha sostenido que “una vez haya sido iniciada la atención en salud, debe garantizarse la continuidad del servicio, de manera que el mismo no sea suspendido o retardado, antes de la recuperación o estabilización del paciente.”<sup>381</sup>. La importancia de este principio radica, primordialmente, en que permite amparar el inicio, desarrollo y terminación de los tratamientos médicos, lo que se ajusta al criterio de integralidad en la prestación<sup>391</sup>”.*

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.

Asimismo, para que los extranjeros puedan ser afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y tener atención integral, deben previamente regularizar su situación de permanencia. En ese sentido la Corte Constitucional en Sentencia T-197 de 2019 señaló:

*“2.3. 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 Salud como ocurre con los ciudadanos nacionales<sup>451</sup>. Dentro de ello se incluye la regularización inmediata de la situación migratoria<sup>461</sup>. Esto es, la obtención de un documento de identificación válido, que en el caso de los extranjeros puede ser legítimamente la cédula de extranjería<sup>471</sup>, el pasaporte<sup>481</sup>, el carné diplomático<sup>491</sup>, el salvoconducto de permanencia<sup>501</sup> o el permiso especial de permanencia -PEP<sup>511</sup>, según corresponda<sup>521</sup>. 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<sup>531</sup>”.*

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]<sup>1</sup>

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 estada 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>511</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*

<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.

*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.**

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.

### **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.

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 2.2.1.11.2.12. del Decreto 1067 de 2015 estableció que un extranjero incurre en permanencia irregular, cuando a pesar de haber ingresado legalmente, continúa en el territorio una vez vencido el permiso.

### **CASO CONCRETO**

En el asunto bajo examen la actora pretende que la accionada realice todo los trámites requeridos para que sea sometida a Junta Médica por Medicina Especializada; que se le garantice atención integral; y que se le suministre y cubran los gastos de transporte,

alimentación y estadía para ella y un acompañante cuando sea necesario asistir a un procedimiento médico fuera de la ciudad.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia-UAEMC informó que el 4 de agosto de 2017 se expidió a la accionante el PEP N° 924276930091997; que no realizó la renovación del permiso antes de su vencimiento, por lo que se encuentra en permanencia irregular; que no se encontró ninguna actuación de la actora, tendiente a regularizar su situación (fls. 27-34).

El Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó que la actora no ha efectuado solicitud de visa (fls. 52-56).

La Secretaría de Salud Departamental del Tolima y Municipal de Ibagué, manifestaron que la actora es beneficiaria del Régimen Subsidiado en salud, encontrándose afiliada a la NUEVA E.P.S., por lo que a esa entidad le corresponde garantizar la atención en salud (fls. 46-49).

En el plenario se encuentra acreditado que la accionante es una ciudadana venezolana de 22 años (fl. 10); que actualmente se encuentra de manera irregular en el territorio colombiano al haberse vencido su Permiso Especial de Permanencia (fl.27-31); que no ha iniciado el trámite de renovación del mencionado documento (fls. 28-31); que se encuentra afiliada al Régimen Subsidiado en Salud en la NUEVA E.P.S.-S. (fls. 11-13, 46-47); que fue diagnosticada con "*G28 paraplejia espástica*" y "*hemiparesia espástica derecha*" (fls. 11-13); que el médico tratante ordenó que la actora fuera valorada por junta médica por ortopedia y se le realizara tomografía computarizada de miembros inferiores y articulaciones (tac de tobillo derecho) y consulta especializada por cirugía de mano (fls. 11 y 13).

Asimismo, ante el silencio de la accionada, al tenor de lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 se tiene por cierto que la NUEVA E.P.S.-S. no ha autorizado lo ordenado por el médico tratante.

Si bien, actualmente la accionante se encuentra en permanencia irregular debido al vencimiento de su Permiso Especial de Permanencia, y por tanto, solo tendría derecho a recibir atención de urgencias, lo cierto es que se encuentra afiliada en el régimen subsidiado a través de la NUEVA E.P.S.-S, y durante su afiliación en esa entidad le fue iniciado tratamiento para la enfermedad que padece, por lo que atendiendo al principio de continuidad, la accionada debe garantizar la atención integral y seguir prestando los servicios durante el inicio, desarrollo y terminación de los tratamientos médicos ordenados, hasta lograr la recuperación o estabilización de su salud<sup>2</sup>, hecho que no ha ocurrido, pues precisamente en razón de su estado, el galeno tratante ordenó la realización de procedimientos.

De lo anterior, se concluye que la NUEVA E.P.S.-S. efectivamente está vulnerando el derecho a la salud de la actora al no autorizarle los procedimientos médicos ordenados, y en consecuencia se le ordenará que en el término de 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, le autorice y haga efectiva la valoración por junta quirúrgica de ortopedia, y la realización de tomografía computarizada de miembros inferiores y articulaciones (tac de tobillo derecho) y consulta especializada por cirugía de mano.

---

<sup>2</sup> Sentencia T-092 de 2018.

Además, **siempre y cuando la accionante acredite Permiso Especial de Permanencia o regularice su situación en Colombia**, la NUEVA E.P.S.-S. deberá garantizar la atención integral en las enfermedades "*G28 paraplejía espástica*" y "*hemiparesia espática derecha*", entendiéndose incluidas consultas médicas, exámenes, procedimientos quirúrgicos, suministros de medicamentos, hospitalización y demás servicios de salud requeridos, conforme a las prescripciones que los médicos tratantes efectúen para tal fin, garantizando que no se impongan trabas administrativas que dilaten u obstaculicen el pronto acceso a los mismos.

En cuanto a la petición de suministro de gastos para transporte, alimentación y alojamiento, de la paciente y un acompañante, no puede ser concedida debido a que se trata de un hecho futuro e incierto, y no obra prueba que acredite que se haya ordenado procedimientos o valoraciones fuera de esta ciudad.

Por último, se exhortará a la actora para que legalice su situación de permanencia en Colombia, so pena de perder los beneficios que la ley colombiana otorga a los extranjeros en situación regular de permanencia.

## **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 VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 27.220.888, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** Dr. Wilmar Rodolfo Lozano Parga o quien haga sus veces, en calidad de Gerente Zonal Tolima de la NUEVA E.P.S. que en el término de diez 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, autorice y haga efectiva a favor de la señora VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 27.220.888 el valoración por junta quirúrgica de ortopedia, y la realización de 879520 tomografía computarizada de miembros inferiores y articulaciones (tac de tobillo derecho) y 101000624 consulta especializada por cirugía de mano, conforme a las prescripciones efectuadas por los profesionales de la salud.

**TERCERO: ORDENAR** al Dr. Wilmar Rodolfo Lozano Parga o quien haga sus veces, en calidad de Gerente Zonal Tolima de la Nueva E.P.S., que **siempre y cuando la accionante acredite Permiso Especial de Permanencia o regularice su situación en Colombia**, garantice atención integral a la señora VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 27.220.888 en las enfermedades diagnosticadas: "*G28 paraplejía espástica*" y "*hemiparesia espática derecha*", entendiéndose incluidas consultas médicas, exámenes, procedimientos quirúrgicos, suministros de medicamentos, hospitalización y demás servicios de salud requeridos, conforme a las prescripciones que los médicos tratantes efectúen para tal fin, garantizando que no se impongan trabas administrativas que dilaten u obstaculicen el pronto acceso a los mismos.

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

**QUINTO: EXHOTAR** a la señora VERÓNICA DE LOS ANG CARVAJAL BELISARIO, identificada con la cédula de identidad Venezolana N° 27.220.888, para que inicie el trámite de solicitud de la renovación del Permiso Especial de Permanencia ante los Centros Facilitadores de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia-UAEMC, o a través de su portal web, o regularice su permanencia en el país.

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

**SÉPTIMO:** 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