



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Bogotá D.C., 11 de agosto de 2020**

**Radicación:** Tutela 110014003031-2020-00397-00

Se decide la tutela de Luis Alexis Mendoza Puertas y Mileidys Montesino León contra Sanitas EPS por la presunta vulneración de los derechos a la salud, vida digna y seguridad social.

**Antecedentes**

1. Pretenden los accionantes que la EPS Sanitas proceda a la afiliación del señor Luis Alexis Mendoza Puertas, en calidad de beneficiario de la señora Mileidys Montesino León, y adicionalmente, le autorice y practique la cirugía vascular de los miembros inferiores sugerida al señor Mendoza por parte de un médico particular para el manejo de la patología *ATEROSCLEROSIS DE LAS ARTERIAS DE LOS MIEMBROS*.

Como sustento de la petición, expusieron que el señor Mendoza Puertas -de nacionalidad Venezolana- es esposo de la señora Montesino, y reside en nuestro país desde el año pasado. Que su situación de salud desmejoró a raíz de un golpe que sufrió en el pie, motivo por el que promovió los trámites para afiliarse al sistema de salud en la EPS Sanitas en calidad de beneficiario de aquella.

Sin embargo, la EPS le negó la afiliación porque no aportó el permiso especial de permanencia, desconociendo que sí cuenta con salvoconducto el cual es suficiente para su afiliación, con lo cual se vulnera su derecho a la salud.

2. Admitida la solicitud, se ordenó la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, Secretaría Distrital de Salud, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Salud UN – Hospital Universitario Nacional de Colombia, Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE y el ADRES.

2.1. La Secretaría Distrital de Salud informó que consultada la plataforma BDUA-ADRES, el señor Luis Alexis Mendoza Puertas no se encuentra afiliado al sistema general de seguridad social en salud, mientras que la señora Mileidys Montesino León está afiliada a la EPS Sanitas en el régimen contributivo. Agregó que el señor Mendoza Puertas es un ciudadano venezolano con salvoconducto de permanencia SC-2 vigente hasta el término de la declaración de la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional con ocasión a la pandemia COVID-19, por lo cual, la EPS accionada tiene la obligación de afiliarlo de conformidad con el art. 2.1.3.5 numeral. 1º del Decreto 780 del año 2016

Para finalizar, arguyó que no está a cargo de su entidad la prestación de servicios en salud o entrega de medicamentos, razón por la cual pidió su desvinculación.

2.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores sostuvo que cumplió con su deber legal de admitir la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado elevada por el señor Luis Alexis Mendoza Puertas, persona que al contar con el reconocimiento de refugiado y portar el salvoconducto SC2 debe tener acceso a los servicios de salud. No obstante, destacó que actualmente la petición elevada por el tutelante no ha sido resuelta, pues se encuentra en estudio si se le reconoce o no la condición de refugiado.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Con todo, pidió ser desvinculada del asunto alegado no ser la entidad competente para adoptar medidas en torno a las pretensiones incoadas por la parte accionante, pues no presta directa e indirectamente ningún servicio público social dirigido a extranjeros, mucho menos adelantar ningún trámite respecto a la afiliación de esta población al SGSSS.

**2.3.** El Ministerio de Salud, manifestó que el Gobierno Nacional en aras de garantizar los derechos fundamentales de los nacionales venezolanos que migran a territorio colombiano, ejecuta políticas integrales humanitarias, precisando para el caso, que para realizar la afiliación de un extranjero al SGSSS de conformidad con el art. 2.1.3.5 del Decreto 780 del año 2019, bastará presentar cualquiera de los documentos que se referencian en la norma, entre los cuales se encuentra el salvoconducto de permanencia.

**2.4.** La EPS Sanitas sostuvo que es indispensable para lograr la afiliación del quejoso se presente permiso especial de permanencia (PEP), por lo que arguye ha actuado conforme a los parámetros legales vigentes, en tanto, el documento en mención no ha sido presentado por los accionantes, y se encuentra en imposibilidad de activar un usuario que no cumple con los documentos exigidos reglamentariamente.

Finalmente, pidió se deniegue la tutela atendiendo que sus actuaciones se encuentran ajustadas a las normas vigentes, en consecuencia, no puede entenderse que ha ejercido conducta alguna que trasgreda los derechos fundamentales de los tutelantes.

**2.5.** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, esgrimió que la población no afiliada al SGSSS a través del régimen contributivo o subsidiado, puede acceder a los servicios de salud en la entidad territorial a través de la red pública o privada con quien tenga contrato. Pero en todo caso, no es función de su entidad la prestación de servicios de salud, ni disponer sobre la afiliación o desafiliación de usuarios de una EPS, por lo que no le asiste legitimación en la causa por pasiva.

**2.6.** Se destaca, que aun cuando se solicitó por la EPS Sanitas la vinculación del consulado de Venezuela en Bogotá D.C., lo cierto es que no se advierte la necesidad de su intervención dentro del asunto, pues no guarda relación con las pretensiones y hechos de la demanda de amparo, ya que el trámite para regularizar la estadia de los extranjeros que pretendan residir en nuestro país recae en las autoridades migratorias colombianas.

**2.7.** Las demás guardaron silencio.

### **Consideraciones**

Es competente el Juzgado para decidir según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1983 del año 2017, en orden a lo cual se recuerda que la acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquiera autoridad, o un particular en los casos previstos en la Ley.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

La Corte Constitucional ha dicho sobre el requisito de subsidiariedad en materia de salud, que el procedimiento previsto en el artículo 41 de la Ley 1122 y la Ley 1438 de 2011, si bien tiene un carácter prevalente, la acción de tutela es procedente para estudiar este tipo de asuntos cuando se advierta en el caso concreto que el procedimiento ante la Superintendencia de Salud no es idóneo o se puede generar un perjuicio irremediable.

En lo que atañe a la legitimación por activa para promover el presente mecanismo constitucional por parte de una persona extranjera, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá solicitar el amparo constitucional por sí misma, por representante, o a través de un agente oficioso en los casos en los que el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa, sin diferenciar si es un nacional o extranjero<sup>1</sup>. Lo anterior, porque “...los sujetos de la protección no lo son por virtud del vínculo político que exista con el Estado colombiano sino por ser personas...”<sup>2</sup>

El derecho a la salud es “...un derecho fundamental de todos los habitantes del territorio nacional que debe ser respetado y protegido y, que puede ser invocado a través de la acción de tutela cuando este resultare amenazado o vulnerado, para lo cual, los jueces constitucionales pueden hacer efectiva su protección y restablecer los derechos vulnerados...”<sup>3</sup>, a lo que se suma la definición traída en el artículo 2° de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria de Salud, de que “...es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo”, y “comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado...”.

Por otro lado, el art. 4° de la Constitución Política Colombiana consagra, que “...es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades...”, razón por la cual, de conformidad al numeral. 3.4 del artículo 153 de la Ley 100 de 1993 es obligatoria afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien sea a través del régimen contributivo o subsidiado, o en el caso de las personas que ingresen al país y no sean residentes, por intermedio de un seguro médico o Plan Voluntario de Salud<sup>4</sup>.

En el caso particular, se tiene demostrado lo siguiente:

a) Los señores *Luis Alexis Mendoza Puertas* y *Mileidys Montesino León* contrajeron matrimonio el día 28 de febrero del año 2003.

---

<sup>1</sup> Ver sentencias T-380 de 1998, T-269 de 2008, T-1088 de 2012, T-314 del año 2016, proferidas por la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> Sentencia T-210/18

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2014.

<sup>4</sup> Parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

b) El día 21 de mayo del año 2020 el señor Luis Alexis Mendoza Puertas elevó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

c) La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia con ocasión al estado de emergencia sanitaria decretado por el Gobierno Nacional expidió la Resolución No. 1006 del año 1º de abril del año 2020., en la cual suspendió el trámite de expedición del salvoconducto SC-1 y SC-2, entre otros.

d) Ante la medida de suspensión relacionada en el literal anterior al accionante se le expidió certificación del trámite de salvoconducto, constancia que conforme al parágrafo 2º del art. 2º ibídem, tiene "...una vigencia de hasta un (1) mes contado a partir de la declaración de superación de dicha emergencia. Dentro de dicho término el extranjero deberá, conforme a lo establecido en el Decreto 491 del 28 de marzo del año 2020, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizar el trámite ordinario para expedición de los documentos aquí suspendidos y a través de los canales presenciales o por cualquier medio electrónico, con los que cuenta Migración Colombia...".

e) El señor Luis Alexis Mendoza Puertas fue diagnosticado en clínica particular de **ATEROSCLEROSIS DE LAS ARTERIAS DE LOS MIEMBROS**, enfermedad por la que se determinó debía adelantarse plan quirúrgico de los miembros inferiores, procedimiento que se cotizó en la suma de \$25.199.500, suma que manifestaron los accionantes no se encuentran en la posibilidad de cubrir.

f) La señora Mileidys Montesino León intentó afiliarse a su cónyuge como beneficiario al SGSSS a través de la EPS Sanitas, actuación que le fue denegada el día 24 de junio del año en curso, pues se solicitó que aportará su permiso especial de permanencia.

De la valoración conjunta de los medios probatorios, se advierte que la circunstancia en la cual la EPS Sanitas funda la negativa en la afiliación del señor Luis Alexis Mendoza en principio encuentra respaldo en la normatividad vigente de salud. De esta manera, se alegó que para lograr la afiliación el accionante tenía que aportar alguno de estos documentos: (i) Cédula de extranjería, (ii) pasaporte, (iii) carné diplomático o salvoconducto de permanencia, esto conforme al art. 2.1.3.5. del Decreto 780 del año 2016.

No obstante, recordemos que estamos viviendo una situación excepcional a nivel nacional y mundial con ocasión a la pandemia COVID-19, el cual conllevó a la suspensión de los trámites como el de la expedición de salvoconductos a los migrantes venezolanos que residen en Colombia, lo que impone una evaluación diferente para garantizar la protección de las garantías constitucionales fundamentales.

En este contexto, para el juzgado adquiere especial relevancia que el 19 de junio de este año, el Ministerio de Relaciones Exteriores intentó intermediar para que se lograra la afiliación del accionante al SGSSS a través de la EPS Sanitas, explicando las medidas adoptadas por la entidad, la imposibilidad de expedir el salvoconducto debido a la suspensión de dicho trámite, y subrayando que la certificación expedida al actor es

CEAM



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

equivalente para proceder a la afiliación. De esta manera, la negativa de la EPS a afiliar al accionante en claro desconocimiento de la certificación aludida y la demostración del vínculo con la señora Mileidys Montesino León, es una barrera injustificada al acceso al sistema que afecta el derecho a la salud, pues nótese que en la Resolución 1006 del 2020, se previó que la suspensión de trámite podría tardar la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional, por lo que es casi indefinido el tiempo que tardará en resolverse su situación migratoria, tiempo durante el cual no se le permitirá el efectivo goce de los servicios de salud lo que amerita la intervención del juez de tutela.

Con todo, no desconoce el despacho que el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha resuelto de fondo la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, para así expedir o negar el salvoconducto a favor del señor Mendoza, motivo por el cual, la protección no se dará en forma definitiva, sino transitoria en los términos del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991. De esta manera, se ordenará a la EPS Sanitas que adelante las actuaciones administrativas a que haya lugar a fin de que el señor Luis Alexis Mendoza Puertas sea afiliado mediante su entidad al SGSSS en calidad de beneficiario de la señora Mileidys Montesino León, mientras se define su situación. En este sentido, es necesario precisar que si bien el art. 8º del Decreto 2591 del año 1991, establece que las protecciones constitucionales concedidas de forma transitoria no pueden superar los cuatro (4) meses, lo cierto es que al no poder determinar que en este periodo se logrará desatar la situación migratoria del accionante, la protección se mantendrá hasta se resuelva de fondo la solicitud de reconocimiento o no de la condición de refugiado.

Ahora bien, respecto de las pretensiones encaminadas a la autorización y práctica de cirugía de las articulaciones de los miembros inferiores del actor, el tratamiento integral y medicamentos que se le han ordenado al accionante en clínicas particulares, el despacho no las concederá en forma directa, pues la EPS deberá -a través de sus médicos especialistas determinar el plan de manejo de la patología del accionante-, y de ser el caso convalidar los servicios de salud que en instituciones privadas se le han ordenado. De igual forma, en cuanto a la exoneración de copagos y cuotas moderadoras tampoco están llamadas a prosperar, comoquiera que dentro del asunto no se demostró negación de los servicios por la falta de pago de rubro alguno.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Uno Civil Municipal de Bogotá, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

**Primero: Conceder** como mecanismo transitorio la acción de tutela instaurada por Luis Alexis Mendoza Puertas, de acuerdo con las consideraciones realizadas en precedencia.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Segundo:** Ordenar al Representante Legal de la EPS SANITAS y/o a quien haga sus veces, que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente fallo proceda a lo siguiente:

**2.1.** Adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar a fin de que el señor Luis Alexis Mendoza Puertas sea afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de su entidad y en la calidad de beneficiario de la señora Mileidys Montesino León.

**2.2.** Una vez hecho lo anterior, someter el caso del accionante (ATEROSCLEROSIS DE LAS ARTERIAS DE LOS MIEMBROS) a estudio de un grupo médico interdisciplinario y especializado para que analice y dictamine el plan de manejo, exámenes, procedimientos, medicamentos, etc; que se requieran para lograr el diagnóstico y manejo de la enfermedad, garantizando los mismos bajo el principio de continuidad del servicio de salud.

**Tercero:** Requerir al accionante para que dentro del mes siguiente a que se resuelva de fondo por el Ministerio de Relaciones Exteriores su solicitud de reconocimiento o no de la condición de refugiado, de ser favorable, aporte el salvoconducto correspondiente ante la EPS Sanitas, y de ser negativa, adelante las actuaciones administrativas a fin de obtener su vinculación al SGSSS en el régimen subsidiado, **so pena de que cesen los efectos de esta sentencia. -art. 8 Decreto 2591 de 1991-**

**Cuarto:** Notificar esta decisión por el medio más expedito.

**Quinto:** Advertir a la tutelada que, si bien este fallo es susceptible de impugnación, su cumplimiento es perentorio, so pena de las sanciones previstas en el art. 52 del Decreto 2591 de 1991.

**Sexto:** Remitir el expediente a la Corte Constitucional en caso de que no se impugne esta decisión.

**Séptimo:** En la oportunidad que corresponda, archívese la actuación dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE**

Firmado Por:

**ANGELA MARIA MOLINA PALACIO**  
**JUEZ MUNICIPAL**

**JUZGADO 031 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Código de verificación:

**79192f2ea7946b4326834a3ea1d79969245a0516e8834a7aa31f10429debf156**

Documento generado en 11/08/2020 08:19:38 p.m.