



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**  
**SALA ÚNICA DE DECISIÓN**  
**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**

Pamplona, treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente

**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**

Aprobado por Acta No. 008

**Radicado: 54-518-31-87-001-2022-00220-01**  
**Accionante: MARÍA DORALISA BASTOS DE RAMÍREZ**  
**Accionada: NUEVA E.P.S., UNIDAD ADMINISTRATIVA  
ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA Y  
OTROS**

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la accionante contra la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2022 por el JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD de esta ciudad, en la acción de tutela de la referencia.

**II.- ANTECEDENTES RELEVANTES<sup>1</sup>**

**1. Hechos.**

La accionante refirió que:

- 1.1.** Es una persona de nacionalidad venezolana, quien desde el año de 1995 se ha domiciliado en el municipio de Pamplona junto con su familia.
- 1.2.** Se encontraba afiliada al servicio universal de salud como beneficiaria de sus hijas, quienes han estudiado y laborado en este municipio.
- 1.3.** Su pasaporte se encuentra vencido desde hace más de 20 años, y no lo ha renovado dada la carencia de recursos y el conflicto diplomático entre Colombia y Venezuela.

---

<sup>1</sup> Escrito de tutela y anexos visible como documento orden No. 3 del expediente digitalizado tutela primera instancia, a folios 3-37 de su índice electrónico.

- 1.4. Fue retirada del servicio de salud al carecer de documentos idóneos para ser identificada.
- 1.5. Es una mujer de 74 años de edad, no cuenta con recursos propios, dependiendo económicamente de sus hijas quienes también ostentan una situación económica complicada, considerándose una persona en debilidad manifiesta.

## 2. Pretensiones.

Solicitó el amparo de los derechos fundamentales a “(...) *la salud, a la integridad física, a la vida, al respeto por mi dignidad humana y al reintegro o a la reanudación del servicio de salud a la que he tenido y debo tener (...)*”.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

#### 1. Admisión.

El 17 de noviembre de 2022 se admitió la tutela<sup>2</sup> en contra de la **NUEVA E.P.S.** y se ordenó integrar al contradictorio a la **DIRECCION LOCAL DE SALUD DE PAMPLONA** y al **INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER**; concediéndoles dos (2) días para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones planteadas en la acción constitucional; además de haberse requerido a la accionante para que informara sobre los servicios y procedimientos médicos pendientes.

Así mismo, mediante auto<sup>3</sup> del 23 de noviembre de la misma anualidad se vinculó a las presentes diligencias al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA**, librándose las respectivas notificaciones.

#### 2. Contestación de los accionados y vinculados.

##### 2.1 NUEVA E.P.S.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Documento orden No. 4 ibidem a folio 38 ibidem.

<sup>3</sup> Documento orden No. 010 ibidem a folio 60 ibidem.

<sup>4</sup> Documento orden No. 09 ibidem a folios 53-59 ibidem.

Su apoderada manifestó que la accionante no se encuentra activa en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, ni tampoco en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud (BDUA).

Con base en ello, explicó que de conformidad con la información proporcionada por el área técnica de afiliaciones de la entidad, es necesaria la renovación del pasaporte de la accionante para proceder con su afiliación, pues a pesar de encontrarse vinculada con SALUD VIDA E.P.S. tampoco contaba con documentación válida.

Solicita que sean vinculadas la GOBERNACIÓN DE SANTANDER y ALCALDÍA DE PAMPLONA, ya que según lo dispone el Decreto 780 de 2016 en su artículo 2.4.1. y ss., en caso de requerirse la prestación de algún servicio de salud por parte de la población pobre no asegurada, la entidad territorial debe garantizar dicha prestación mediante las transferencias recibidas del Sistema General de Participaciones.

Consideró que se materializa la falta de legitimación en la causa por pasiva como quiera que la accionante no se encuentra afiliada a NUEVA E.P.S., para ello trae a colación las sentencias T-416/97, T-519/01 y el Decreto 2591 de 1991; alegando la inexistencia de un nexo causal entre el presunto daño provocado a los derechos fundamentales de la actora y la acción de la entidad.

En últimas abogó por la declaratoria de improcedencia de la tutela y la desvinculación de la entidad.

## **2.2 DIRECCION LOCAL DE SALUD DE PAMPLONA.<sup>5</sup>**

Su directora aludió al derecho que le asiste a los extranjeros a gozar de los mismos derechos civiles que los nacionales, sin dejar de lado la obligación de acatar la Carta Magna, las leyes y las autoridades colombianas.

Señaló el deber de todos los extranjeros de portar algún documento que los identifique, para viabilizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo anterior con fundamento en lo decantado en sentencia T-197 de 2019, además de lo dispuesto en la ley 1815 de 2016, art. 57, según la cual las entidades territoriales cuentan con una porción presupuestal para atender necesidades médicas de urgencias a los extranjeros.

---

<sup>5</sup> Documento orden No. 07 ibidem a folios 46-50 ibidem.

Reafirmó que en efecto la actora permanece en el país de manera irregular, además que no registra resultados en el BDUA.

Por consiguiente “(...) *se debe exhortar al accionante para que realice los trámites pertinentes ante migración colombiana (sic) (...)*” y pueda estar afiliada al SGSSS y recalcó que la accionante a pesar de su permanencia irregular en el país tiene la posibilidad de acudir al E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS del municipio de Pamplona, el cual cuenta con un convenio con la OIM para que pueda acceder a los servicios de salud en promoción y prevención.

### **2.3 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA.<sup>6</sup>**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad indicó que la accionante realizó su último movimiento migratorio el 12 de junio de 2006, concluyendo que su condición migratoria es irregular al no haber ingresado por un puesto de control habilitado.

Manifestó que tampoco aparece inscrita en el RUMV que es la primera fase para obtener el permiso por protección temporal (PPT), además de encontrarse vencida su oportunidad para regularizarse a través del Estatuto Temporal de Protección (ETPV) sin sellar pasaporte.

Agregó que “(...) *para que a la fecha pueda acceder al Estatuto Temporal de Protección Temporal deberá ingresar al país sellando el pasaporte, y registrarse a través de la página web de Migración Colombia o acercarse al Centro Facilitador de servicios Migratorios más cercano a su lugar de residencia (...) con el fin de adelantar los trámites administrativos migratorios pertinentes y no continuar de manera irregular en el país*”.

Resaltó que la obtención del salvoconducto no requiere de orden judicial previa pues es un trámite propio de la oficina de migración, e insistió en que todo ciudadano venezolano debe regularizar su permanencia en el país ya que existen variedad de alternativas y medios para surtir dicho trámite.

En suma, solicitó la desvinculación de la unidad toda vez que no existen hechos ni actos jurídicos que establezcan la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante.

---

<sup>6</sup> Documento orden No. 12 ibidem a folios 67-82 ibidem.

## **2.4 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL<sup>7</sup>.**

Luego de establecer un marco normativo, mediante apoderada afirmó que la cartera ministerial *“de conformidad con las disposiciones legales no cumple con la función de afiliación o desafiliación de usuarios en la EPS, ni de realizar novedades de traslado, ni de ningún tipo de cambios o actualización en la BDUA, son las EPS las que remiten estas conforme a los anexos técnicos de las resoluciones que reglamentan el flujo de información a la BDUA”*.

Estableció que sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales, el artículo 57 de la Ley 1815 de 2016 y la Ley 2008 de 2019 crearon una fuente de recursos complementarios para financiar la atención de urgencia que se brinda a los migrantes de países fronterizos; disposición reglamentada por el Decreto 2408 de 2018 y compilada por el Decreto 780 de 2016.

Sintetizó que lo que demanda la norma es que la financiación de los servicios de urgencias a favor de la población migrante, se asuma con los recursos de libre destinación que el ente territorial determine para ese propósito o con aquellos asignados en aplicación del mencionado Decreto 2408 de 2018.

Refirió a los documentos que por mandato legal se exigen para realizar el proceso de afiliación al sistema, entre los cuales destacan la cédula de extranjería, el pasaporte y el salvoconducto de permanencia.

Finalmente, invocó la improcedencia de la acción de tutela y la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio convocado.

## **2.5 INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER.**

Guardó silencio.

### **IV. LA DECISIÓN EN LO RELEVANTE<sup>8</sup>**

Pormenorizado el marco jurisprudencial aplicable, la titular del despacho se remitió al caso concreto considerando que:

*“De conformidad con los elementos probatorios que obran en el expediente, se establece que la accionante es una ciudadana venezolana cuya permanencia en el territorio nacional es irregular, pues como ella lo manifiesta “Desde hace 23 años, mi pasaporte venció, y no pude renovarlo...”, condición que es ratificada por la UNIDAD*

<sup>7</sup> Documento orden No. 13 ibidem a folios 83-113 ibidem.

<sup>8</sup> Documento orden No. 14 ibidem, a folios 114-130 de su índice electrónico.

*ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA, aporta diversos documentos (órdenes médicas e historias clínicas que datan de los años 2013, 2015, 2016, 2017) que acreditan que, pese a, su condición migratoria venía recibiendo atención en salud, siendo SALUD VIDA EPS en liquidación la última EPS a la que estuvo afiliada, así mismo, en respuesta al requerimiento efectuado por el Juzgado manifiesta que, requiere atención por medicina general para el tratamiento de dolores lumbares, los riñones y presión arterial alta, pero no fue posible adjuntar certificación alguna porque su médico tratante estaba fuera de la ciudad.*

*De lo anterior se colige que, para la afiliación de la accionante al sistema de seguridad social en salud requiere de un documento válido para que proceda la misma, pues si bien en anterior oportunidad accedió a los servicios de salud, es claro que, en la actualidad tiene la obligación de regularizar su situación migratoria, pues no puede pretender que a través del presente mecanismo se ordene la afiliación al sistema de salud sin haber agotado el trámite correspondiente para regularizar su situación jurídica.*

*De otro lado, se precisa que en su condición de persona extranjera le asisten una serie de derechos que deben ser respetados y garantizados por las autoridades colombianas, con límites fijados en la ley, al mismo tiempo la responsabilidad de respetar las normas consagradas para todos los residentes en el territorio colombiano, de ahí que, la accionante tiene el deber de cumplir con las obligaciones legales establecidas y adelantar los trámites de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual deberá regularizar su estancia en Colombia de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes para tal fin.*

*Cabe advertir que, de acuerdo a su manifestación de que requiere atención en salud, mientras soluciona su situación migratoria puede acudir a la atención inicial de urgencias”.*

De esa manera resolvió denegar el amparo solicitado.

## **V. LA IMPUGNACIÓN<sup>9</sup>**

La promotora de la acción impugnó el fallo de primera instancia argumentando que:

*“En el presente asunto, se demuestra como la suscrita es persona adulta mayor, de la tercera edad, en extrema pobreza ya que no cuenta con ingresos dinerarios que le permitan autosostenerse, enferma, es decir, en alto grado de vulnerabilidad, que requiere de manera permanente del servicio de salud (...).*

*Reconozco, que la falta de recursos dinerarios, que por mi condición de marginalidad, no he podido renovar mi pasaporte, lo que me ha llevado a ser considerada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA, como una irregular (...).*

*Señoría, en el presente caso, no es dable a la judicatura que Usted representa, considerar limitaciones o talanqueras administrativas o políticas, para desconocer las garantías y la aplicación de los derechos humanos, y más, cuando estos, son fundamentales por mandato constitucional. (...).*

*Como consecuencia, las limitaciones de tipo política expresadas por las autoridades ejecutivas del Estado colombiano dentro de la presente actuación, no deben ser consideradas por el operador judicial, quien podría optar por otras fórmulas que le*

---

<sup>9</sup> Documento orden No. 16 ibidem, a folios 144-146 de su índice electrónico.

*permitieran a la suscrita regularizar su permanencia en Colombia, elemento este de menos valor, que el que tiene el valor objetivo de la petición de tutela (...)*”.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada, amén que el fallo censurado fue emitido por un despacho judicial con categoría del circuito del que esta Corporación es su superior funcional.

### **2. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala determinar si las entidades accionadas vulneran los derechos fundamentales de la actora al negarle la afiliación al SGSSS y la prestación ampliada del servicio de salud, ante la ausencia de documento de identidad que valide la regularidad de su estatus migratorio en Colombia.

### **3. Solución a los problemas jurídicos.**

#### **3.1. Marco jurisprudencial del derecho a la salud de los extranjeros en situación de irregularidad.**

El legislador y la jurisprudencia han otorgado al derecho a la salud una doble connotación, a saber, como una garantía fundamental y como un servicio público obligatorio a cargo del Estado, regido por los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad.

Bajo esa óptica, el ordenamiento legal y constitucional demanda que el derecho en cita sea garantizado y reconocido en favor de todas las personas en su condición de tales, sin distinciones injustificadas o discriminatorias; en consonancia con el artículo 100 superior, los nacionales y extranjeros gozarán de igualdad de derechos y trato ante las autoridades, sin perjuicio de *“las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley”*.

Es así que *“el reconocimiento de derechos a los extranjeros, genera la obligación de cumplir todos los deberes que les sean exigibles en dicha calidad”*<sup>10</sup>, razón por la cual la Corte Constitucional si bien les reconoce la titularidad de bienes fundamentales, también bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional SU 677-2017.

admite la posibilidad de adoptar un tratamiento diferenciado en relación con los nacionales.

De esa manera, en lo que atañe al acceso al servicio de la salud de los extranjeros el alto Tribunal precisa que:

*“(…) en principio, para acceder a la cobertura del sistema de protección en salud se requiere que, previamente, los migrantes venezolanos se presenten ante la autoridad migratoria a fin de obtener un documento válido de identificación que les permita, entre otros, su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>[79]</sup>. De este modo, un análisis sistemático de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, permite concluir que, así como los nacionales deben afiliarse al sistema de salud –y por ello identificarse–, los extranjeros están en la obligación de cumplir con dicho requerimiento, ya que tanto la afiliación como la identificación válida implican responsabilidades básicas de todos los residentes en Colombia. (…).*

*En línea con lo hasta ahora expuesto, la Corte ha señalado que “la condición de migrante regular no es un formalismo, tiene sus raíces en el deber de corresponsabilidad, pues el libre ejercicio de los derechos trae deberes correlativos que exigen cumplirse para el goce efectivo de los derechos” (…).*

*6.3. Ahora bien, en sujeción a la regulación normativa dispuesta para la situación migratoria expuesta, reiterada jurisprudencia ha resaltado que la carga impuesta a las personas adultas migrantes en situación irregular que tienen la pretensión de acceder a la oferta de servicios en salud en el territorio nacional resulta constitucionalmente admisible y razonable (…).”<sup>11</sup> (Subrayas propias de esta Sala).*

Bajo esa óptica, las personas que cuentan con un documento de identidad válido pueden afiliarse al SGSSS y recibir atención integral; sin embargo, la jurisprudencia constitucional reconoce claramente tres escenarios de protección a los migrantes que por una u otra razón permanecen irregularmente en el país, así:

*“(…) (i) **El derecho constitucional fundamental a la atención inicial de urgencias, la cual debe ser prestada a nacionales y extranjeros, sin ninguna exigencia ni discriminación***<sup>[83]</sup>*. Esto atendiendo al principio de universalidad en la atención en salud. Según dispone el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, “La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento”<sup>[84]</sup>. En ese entendido, la IPS a la que acuda la persona que requiere la atención inicial de urgencias será la encargada de satisfacer el derecho*<sup>[85]</sup>*.*

*(ii) **El derecho constitucional fundamental a recibir la atención ampliada en salud, el cual extiende la protección más allá de la atención de las necesidades básicas con el fin de preservar la vida. Dice la sentencia en cita, que se deben cumplir tres condiciones para activar el derecho a que una persona que no ha regularizado su estatus migratorio acceda a servicios de salud que excedan la atención inicial de urgencias: a) que se trate de una enfermedad catastrófica; b) que esté en riesgo la vida o integridad del paciente y; c) que exista el concepto del***

<sup>11</sup> Corte Constitucional T-284 de 2022.

médico que justifique la necesidad de estos servicios. Lo anterior, supeditado a que una vez termine la situación de urgencia, los extranjeros deben adquirir un seguro médico o un plan voluntario de salud y cumplir con los requisitos de afiliación al SGSSS. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 43.2.1 de la Ley 715 de 2001, el cual dispone que corresponde a la IPS que brindó la atención inicial de urgencias, “Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas”. A la vez, reitera la sentencia SU-677 de 2017 en tanto determinó que “los migrantes con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención de urgencias con cargo al Departamento, y en subsidio a la Nación cuando sea requerido, hasta tanto se logre su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

(iii) El **derecho constitucional fundamental al diagnóstico**. Según señala la providencia citada, incluye tres dimensiones: la identificación, la valoración y la prescripción<sup>[96]</sup>. La Corte ha protegido el derecho al diagnóstico de migrantes venezolanos en condición irregular y ha advertido que en aquellos eventos en los que un migrante que padece una enfermedad grave -sujeto de especial protección constitucional- y su situación es conocida por el sistema de salud, “se activa un deber especial de actuación diligente que impone a su vez la obligación de las diferentes entidades de salud de adelantar, de oficio, todas las gestiones que se requieran para poner a disposición del migrante no regularizado los instrumentos que aseguren las diferentes dimensiones del diagnóstico. Este deber implica una actuación de oficio enfocada en la prevención del agravamiento de la enfermedad. La faceta de prevención en salud está cobijada por el principio de prevención que, de acuerdo con el artículo 8º de la Ley 1751 de 2015 implica que los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad. Igualmente, el artículo 9º de la misma ley indica que es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud”. El fallo que se cita señala que el responsable en estos casos es la entidad territorial del orden departamental de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43.2.1 de la Ley 715 de 2001 y la sentencia SU-677 de 2017, ya reseñados (...)”<sup>12</sup>. (Subrayas y resaltos de esta Corporación).

Con sujeción a esa línea hermenéutica, la posición de garante del Estado frente a algunos derechos fundamentales de las personas foráneas se manifiesta a través de la prestación de atención básica en urgencias a cualquier individuo nacional o extranjero que resida en el territorio, independientemente de su situación migratoria.

De esa manera, la sentencia T-348 de 2018 ilustra que “la atención mínima a la que tienen derecho los extranjeros, cuya situación no ha sido regularizada, va más allá de preservar los signos vitales y puede cobijar la atención de enfermedades catastróficas o la realización de cirugías, siempre y cuando se demuestre la urgencia de las mismas (...) todos los extranjeros, regularizados o no, tienen derecho a la atención básica de urgencias en el territorio, sin que sea legítimo imponer barreras a su acceso (...) a pesar de ello, los extranjeros que busquen

---

<sup>12</sup> Ibidem.

*recibir atención médica integral –más allá de la atención de urgencias–, en cumplimiento de los deberes impuestos por la ley, deben cumplir con la normatividad de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro de lo que se incluye la regularización de su situación migratoria (...) el concepto de urgencias puede llegar a incluir en casos extraordinarios procedimientos o intervenciones médicas, siempre y cuando se acredite su urgencia para preservar la vida y la salud del paciente (...).”*

Finalmente, en providencia reciente la Corte sintetiza las reglas y subreglas concernientes al derecho a recibir atención de urgencias de los migrantes irregulares o no, así:

*“ (...) i. Los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al subsidio a la oferta cuando carezcan de recursos económicos. Lo expuesto, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física. Las respectivas entidades territoriales y, en subsidio la Nación cuando se requiera, están a cargo de asegurar los recursos para garantizar esta atención. Dicha obligación se extiende hasta que se logre la afiliación de estas personas al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

*ii. La atención de urgencias comprende (a) emplear todos los medios disponibles para estabilizar la situación de salud del paciente, preservar su vida y atender sus necesidades básicas; y, (b) remitir inmediatamente al paciente a una entidad prestadora del servicio que sí disponga de los instrumentos requeridos para estabilizarlo y preservar la vida del paciente. Esta situación se presenta en caso de que dicho medio no esté disponible en el hospital que presta la atención inicial de urgencias.*

*iii. Los procedimientos o intervenciones médicas para la atención de enfermedades catastróficas pueden incluirse en el concepto de urgencias en casos extraordinarios. Particularmente, en los que esté acreditada la necesidad para preservar la vida y la salud del paciente. La atención básica en salud no incluye la entrega de medicamentos ni la autorización de tratamientos posteriores a la atención en urgencias.*

*iv. De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar a todos los migrantes, incluidos aquellos que se encuentran en situación de irregularidad, no solo la atención de urgencias con perspectiva de derechos humanos, sino la atención en salud preventiva, con un enérgico enfoque de salud pública.*

*v. Lo anterior no implica que los extranjeros en situación irregular en Colombia no deban afiliarse al SGSSS para obtener un servicio integral y, previo a ello, regularizar su estatus migratorio. Tampoco supone prescindir de la obligación que tienen de adquirir un seguro médico o un plan voluntario de salud en los términos del párrafo 1º del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 (...).”<sup>13</sup>*

En suma, por mandato legal y constitucional todo extranjero tiene derecho a la atención de urgencias sin la imposición de barreras de tipo administrativo o

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional T120-22.

económico; sin embargo, en los casos en que sin haberse normalizado la condición migratoria se requiera un servicio médico ampliado, solo será admisible cuando el estado de salud muestre marcada urgencia y prioridad; en todo caso sin proscribir el deber que le asiste al inmigrante irregular de normalizar su estadía en el territorio nacional, para luego proceder con la afiliación al SGSS.

### **3.2. Caso Concreto.**

Del apartado fáctico planteado en el escrito promotor es dable derivar dos ejes temáticos, en torno a los cuales se cimenta la alegada vulneración de derechos fundamentales y guían la acción de esta Corporación, cuales son: **i)** la renuencia de la NUEVA E.P.S. en viabilizar la afiliación de la actora al SGSSS, por cuanto no se presentó un documento de identificación válido para esos efectos, y **ii)** la falta de atención médica para la toma de tensión, tratamiento de dolores lumbares, medicina general y medicina especializada.

De entrada y sin que amerite mayores elucubraciones, el presente mecanismo lograr superar el estudio de procedibilidad, veamos:

- i) Legitimación en la causa por activa:** la accionante se erige como la titular de los derechos en disputa.
- ii) Legitimación en la causa por pasiva:** Se encuentra validada la intervención de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA -UAEMC, toda vez que es la encargada de gestionar y regularizar la situación migratoria.

Así mismo, la legitimación del INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER y la DIRECCIÓN LOCAL DE SALUD DE PAMPLONA, se sustenta en las atribuciones que por mandato legal les corresponde en torno a la financiación de los servicios de salud prestados a la población migrante sin capacidad de pago.

Por su parte, siendo que la negativa a la afiliación de la actora a la NUEVA E.P.S. se erige como tópico esencial de la presente controversia, la mencionada entidad prestadora encuentra espacio para su intervención en estas diligencias.

Finalmente, se mantendrá la vinculación del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL en su calidad de garante del correcto funcionamiento servicio de salud nacional.

- iii) **Inmediatez:** Obra en el plenario orden médica<sup>14</sup> de laboratorio del 02 de noviembre de 2022, la cual se afirma no se ha efectivizado en razón a la desvinculación del sistema de salud; habiendo transcurrido a partir de ese momento un escaso plazo hasta la interposición del mecanismo constitucional (16/10/2022)<sup>15</sup>.
- iv) **Subsidiariedad:** Al respecto el la Corte Constitucional apuntaló que *“entendiendo la dificultad que se presenta en relación con el acceso a la atención en salud por parte de migrantes con nacionalidad venezolana que no han regularizado su permanencia en este país, por cuanto no se encuentran afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, esta Corporación ha señalado que “el recurso de amparo es el medio idóneo y eficaz para estudiar y analizar la vulneración de sus derechos fundamentales, máxime cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional”<sup>16</sup>.*

Superado lo anterior, procede esta Sala a efectuar el estudio de fondo propuesto, así:

**3.2.1.** Afirma la accionante<sup>17</sup> que *“Desde el año 1995, me trasladé, desde la vecina República Bolivariana de Venezuela, con mi esposo e hijos, a la ciudad de Pamplona, en donde establecí mi domicilio y residencia (...) En Pamplona, he residido desde ese año, hasta la fecha, 27 años (...) desde hace 23 años, mi pasaporte venció, y no pude renovarlo, por falta de recursos dinerarios, por el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela y otras causas (...) Como, según la EPS, no tengo documento vigente de identificación, sin consideración alguna, de manera arbitraria, me retiraron el servicio de salud”.*

A su turno la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA<sup>18</sup>, informó que *“la ciudadana MARÍA DORALISA BASTOS RAMÍREZ,*

<sup>14</sup> Anexos informe accionante relacionado como documento orden No. 6 del expediente digitalizado de primera instancia a folios 41-45 de su índice electrónico.

<sup>15</sup> Acta de reparto relacionada como documento orden No. 02 ibidem a folio 2 ibidem.

<sup>16</sup> Corte Constitucional T-284 de 2022.

<sup>17</sup> Escrito de tutela citado previamente.

<sup>18</sup> Documento orden No. 12 del expediente digitalizado tutela primera instancia a folios 67-82 de su índice electrónico.

*se encuentra en condición migratoria irregular, al no haber ingresado por puesto de control migratorio habilitado (...) y por lo tanto no cumplió con los requisitos previstos en las Resoluciones 0240 del 23 de enero de 2020 y 2052 de fecha 23 de septiembre de 2020; en consecuencia, no pudo ser titular del Permiso Especial de Permanencia (PEP) (...) NO aparece inscrita en el RUMV, por lo tanto, la oportunidad que tenía para regularizarse a través del Estatuto Temporal de Protección ETPV sin sellar pasaporte, en el término estipulado por el gobierno nacional era hasta el 28 de mayo de 2022 (...) sin embargo, para que a la fecha pueda acceder al Estatuto Temporal de Protección Temporal, deberá ingresar al país sellando el pasaporte, y registrarse a través de la página web de Migración Colombia o acercarse al Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano a su lugar de residencia”.*

Por su parte la NUEVA E.P.S.<sup>19</sup> indica que *“es necesario que la accionante realice el correspondiente trámite de vigencia en la reactivación en su pasaporte con el fin de realizar afiliación ya que como bien se evidencia nunca ha estado afiliada a NUEVA EPS, lo anterior debido a que desde que se encontraba en SALUD VIDA EPS, la misma no contaba con documento vigente”.*

LA DIRECCIÓN LOCAL DE SALUD DE PAMPLONA<sup>20</sup> reafirma que *“se debe exhortar al (sic) accionante para que realice los trámites pertinentes ante migración Colombia, acogiéndose al beneficio anteriormente descrito y/o pertinente para regularizarse en territorio colombiano y de esta manera poderse afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cumpliendo con los requisitos que se necesitan para acceder al régimen respectivo (...) es importante aclarar, que actualmente la señora MARÍA DORALISA BASTOS DE RAMÍREZ, puede acceder a los servicios médicos de urgencia en la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Municipio de Pamplona, el cual cuenta con convenio de colaboración vigente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), este tiene por objeto garantizar la prestación de los servicios de salud de promoción y prevención a las personas migrantes que se encuentran en estado irregular de permanencia en el territorio colombiano”.*

Se deriva de lo anterior que el particular involucra a una ciudadana venezolana que por no haber ingresado a Colombia mediante un sitio de control migratorio

---

<sup>19</sup> Documento orden No. 09 ibidem a folios 53-59 ibidem.

<sup>20</sup> Documento orden No. 07 ibidem a folios 46-50 ibidem.

habilitado, registra situación de irregularidad; sin que posterior a su entrada al territorio nacional hubiere gestionado ante las autoridades migratorias algún trámite dirigido a normalizar su estadia.

Al respecto de la afiliación de los extranjeros en situación de irregularidad, la jurisprudencia traída en el acápite anterior de esta providencia es clara al establecer que la atención medica integral, distinta al servicio de urgencias, requiere necesariamente la normalización migratoria del interesado en gracia de adelantar en debida forma y tal como se le exige a todo colombiano, el proceso de afiliación al SGSSS.

La carga que les asiste a los extranjeros para con su regularización migratoria, encuadra dentro de las exigencias que como sujetos pasibles de derechos les corresponde, pues recuérdese que el *“reconocimiento de los derechos a los extranjeros en condiciones de igualdad respecto a las garantías de los nacionales, está acompañado también de la responsabilidad de cumplir con los preceptos constitucionales y legales existentes para el goce efectivo de dichos derechos”*<sup>21</sup>.

En esa misma línea, la jurisprudencia constitucional indica que:

*“(…) En torno a los casos en los cuales los extranjeros han solicitado atención médica integral- más allá del servicio de urgencias- se ha insistido en la necesidad de que estos regularicen su status migratorio para que con ello, procedan a adelantar el trámite de afiliación al SGSSS y así, acceder a toda la oferta de servicios médicos que pueden requerir para tratar de forma integral una determinada patología. Sobre el particular, cabe recordar que el proceso de afiliación, por regla general y en miras de salvaguardar los derechos a la igualdad, está sujeto al cumplimiento de requisitos legales que se prevén indistintamente para nacionales y extranjeros.*

*La afiliación al sistema general de seguridad social en salud, conforme los artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, es entendida como “un acto que se realiza por una sola vez, por medio del cual se adquieren los derechos y obligaciones que de dicho sistema se derivan, mediante la suscripción del formulario físico o electrónico que adopte el Ministerio”. (…).*

*En desarrollo de la citada disposición normativa, la legislación interna ha previsto las diferentes modalidades en que un extranjero puede acceder a un documento válido de identificación que le permita no solo regularizar su permanencia en el territorio nacional sino también, realizar su afiliación en el SGSSS. Una de ellas es la visa<sup>[237]</sup>, la cual podrá tener 3 modalidades: (i) visa de visitante (tipo V); (ii) visa de residente (tipo R) y (iii) visa de migrante (tipo M). Esta última diseñada para extranjeros que pretenden quedarse en el país, pero no cumplen con los requisitos para otro tipo de visa<sup>[238]</sup>.*

<sup>21</sup> Corte Constitucional T-263 de 2021

*Así mismo, atendiendo a las necesidades en salud de la población extranjera, se incluyó, mediante la Resolución 5797 de 2017, el Permiso Especial de Permanencia -PEP- como documento válido de identificación para los migrantes que los faculta para tramitar su afiliación al sistema<sup>[239]</sup>. (...).*

*En complemento de lo anterior y en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, se expidió el Decreto 542 de 2018, por medio del cual se creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV- posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 1288 de 2018<sup>[240]</sup> modificó los requisitos y plazos para obtener el PEP, para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional y lo definió como un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano que les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de NNA en los niveles nacional, departamental y municipal<sup>[241]</sup>. (...).*

*Bajo ese orden, puntualizó la Corte mediante sentencia T-314 de 2016<sup>[242]</sup> que todos los ciudadanos deben tener un documento de identidad válido para poder ser afiliados al SGSSS, de modo que “si un extranjero se encuentra con permanencia irregular en el territorio colombiano, no puede presentar el pasaporte como documento de identificación válido para afiliarse al sistema, en la medida en que la ley consagra la obligación de regularizar su situación a través del salvoconducto de permanencia, el cual se admite como documento válido para su afiliación”.*

*En ese contexto, podría concluirse, prima facie, que para aquellos extranjeros de paso y/o que no han regularizado su situación migratoria dentro del país, el SGSSS no prevé una cobertura especial que se extienda más allá de la “atención de urgencias”. Ello significa que, en principio, para poder acceder a un servicio integral en salud se requiere que, previamente, estos se presenten ante la autoridad migratoria a fin de obtener un documento válido de identificación que les permita su afiliación al sistema.*

*Lo anterior, constituye una carga pública constitucionalmente admisible y razonable a la luz de su calidad de migrantes que tienen la pretensión de acceder la oferta de servicios en salud en el territorio nacional (...)<sup>22</sup> (Subrayas propias de esta Corporación).*

En armonía con lo expuesto, el derecho a recibir atención en urgencias previsto en favor de todo extranjero regular o no, en nada releva del deber del migrante de normalizar su estancia en el país y así poder afiliarse al SGSSS para obtener un servicio ampliado en salud; amén que dicha responsabilidad ha sido catalogada por el precedente constitucional como admisible y razonable.

Es así que la exigencia que hiciera la NUEVA E.P.S. a la actora, consistente en la presentación de un documento de identificación vigente para así realizar su afiliación, no se aprecia injustificada o desproporcionada por cuanto el mismo es el conducto establecido por la ley para los efectos, e incluso bajo la óptica constitucional no encuentra cabida su omisión o convalidación, menos a través de un mecanismo excepcional como lo es la tutela.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, T 390 de 2020

Fíjese cómo en la copiosa jurisprudencia<sup>23</sup> consultada por la Sala, de ninguna manera se autoriza la afiliación directa del interesado, en su lugar realiza un llamado al migrante irregular para que proceda a gestionar su normalización y posterior afiliación al sistema.

Extraordinariamente en casos de menores de edad extranjeros e irregulares que padecen de una afección de salud que requiere de un tratamiento integral, se ha catalogado como desproporcionada la exigencia de afiliación previa para el acceso al servicio de salud, como quiera que *“no es culpa de los niños, niñas y adolescentes la situación que provocaron sus padres o representantes legales, que por la falta de diligencia o cuidado no han gestionado oportunamente los trámites administrativos de regularización de su condición migratoria y la de sus hijos. Situación que no puede traer como consecuencia el menoscabo de los derechos a la vida, la salud, la integridad física y la dignidad humana de los menores”*.<sup>[93]</sup> Resulta inadmisibles endilgarles efectos adversos por una mala gestión en la protección y defensa de sus derechos<sup>24</sup>; situación que no acontece aquí por cuanto el estatus actual de la accionante tiene su causa en la omisión y pasividad propia, como quiera que sabiendo del vencimiento de su pasaporte desde hace más de 23 años no efectuó ninguna gestión encaminada a normalizar su estadía en Colombia, no solo posible a través de la activación de vigencia del mentado documento sino a través de cualquiera de las alternativas brindadas por el Decreto 288 de 2018, las cuales no tienen costo alguno.

En ese entendido no vislumbra esta Sala la concurrencia de obstáculos que verdaderamente le impidan a la actora acercarse a un centro facilitador de servicios migratorios cercano al lugar de su residencia con el propósito de gestionar lo pertinente para normalizarse; más considerando que cuenta con el apoyo de sus dos hijas, quienes en amparo del principio de solidaridad deben acudir en socorro de su progenitora de así requerirlo.

Por consiguiente y con sujeción a la hermenéutica trazada por el órgano de cierre constitucional, se confirmará la providencia impugnada en lo que atañe al tópico de marras y se conminará a la accionante para que adelante los trámites tendientes a regularizar su estatus migratorio y a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE MIGRACIÓN

---

<sup>23</sup> T 314 de 2016, SU 677 de 2017, T 348 de 2018, T-197 de 2019, T-390 de 2020, T-021 de 2021, T-090 de 2021, T-263 de 2021, T-120 de 2022, entre otras.

<sup>24</sup> Corte Constitucional T-284 de 2022

COLOMBIA a través de su regional y a la DIRECCIÓN LOCAL DE SALUD DE PAMPLONA para que realicen el acompañamiento respectivo.

**3.2.2.** Ahora bien, se pretende que mediante el amparo tutelar y a pesar de la situación de la actora, se ordene la autorización y practica de exámenes, entrega de medicamentos y consultas con especialistas.

Al respecto afirma<sup>25</sup> la accionante que *“requiere actualmente atención en salud y tiene servicios pendientes por practicarse de laboratorio y medicamentos (...) debe ser valorada pues el día 02 de noviembre de 2022 presentó un alza de tensión el cual fue necesario recurrir a los servicios médicos del mencionado doctor EDINSON ARRIETA FLORIÁN el cual arribará esta semana a la ciudad para realizar la valoración de la toma de tensión que se ha venido realizado a la señora MARÍA DORALISA BASTOS DE RAMÍREZ para prevención. Además, se coloca en su conocimiento que la señora MARÍA DORALISA BASTOS DE RAMÍREZ necesita de seguimiento de médico general, para tratamiento de dolores lumbares, médicos especialistas para tratamiento de riñones, médicos para la vista, entre otros”*; allegando como soporte de su dicho, orden medica de exámenes *“EKG, GUC-COLESTEROL (...) Y PO (...) (sic)”* de noviembre de 2022 y seguimiento toma de tensión del mismo mes y año.

Igualmente, obran en el expediente<sup>26</sup> solicitud de autorización de servicio de consulta de control por optometría del 2013 expedida por la E.P.S. SALUD VIDA; orden médica E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS PAMPLONA del 14 de marzo de 2013 correspondiente a ultrasonografía de abdomen total, hígado, páncreas, vesícula, vías biliares, riñones, bazo, grandes vasos, pelvis y flancos; orden médica del mismo hospital adiada del 21 de julio de 2015 en la cual se recetan una serie de medicamentos y exámenes; prescripción médica CENTRO MÉDICO INTEGRAL, del 2 de abril de 2006 concerniente a control con medicina interna, valoración por cirugía general y ekg; resultados de laboratorio del mes de abril de 2017 y consulta médica en el hospital del 26 de ese mismo mes y año con motivo de *“viene por resultados de paraclínicos, por mareos”*.

El material probatorio analizado, desde ninguna perspectiva lleva a concluir que los procedimientos, servicios, consultas, exámenes y medicamentos ordenados entre

---

<sup>25</sup> Informe disponible como documento orden No. 006 del expediente digitalizado de primera instancia a folios 41-45 de su índice electrónico.

<sup>26</sup> Anexos escritos de tutela inicial.

el año 2006 al 2017 no fueran efectivamente practicados o entregados a la demandante; por el contrario, el amplio plazo transcurrido entre su prescripción y la incoación de la vía tutelar así como la falta de controversia planteada en ese sentido, permiten inferir razonablemente que fueron efectivamente provistos a la paciente.

De la misma manera, resalta que los diagnósticos de la actora (hernia inguinal, obesidad, trastorno del metabolismo de los carbohidratos, trastorno de la refracción, dolor en miembro) datan de hace más de 4 años, sin que conste evidencia de su agravamiento en fechas posteriores.

En lo concerniente a los exámenes de laboratorio prescritos en la pasada anualidad, así como el control de tensión, la entrega de medicamentos y consultas con especialistas (de los cuales no hay evidencia de su prescripción por el médico tratante, como quiera que la actora no los allegó a la foliatura a pesar de habersele requerido su incorporación), corresponde indicar que constituyen servicios propios de una atención integral más allá de urgencias<sup>27</sup>, razón por la cual debe verificarse el cumplimiento de los requisitos que la jurisprudencia precisa para su reconocimiento en favor de extranjeros no regularizados, estos son **i)** que se trate de una enfermedad catastrófica; **ii)** que esté en riesgo la vida o integridad del paciente y; **iii)** que exista el concepto del médico que justifique la necesidad de estos servicios.

Bajo tal panorama, la Sala no avizora elementos de juicio distintos al dicho de la gestora para sustentar que padezca de alguna enfermedad catastrófica, degenerativa o grave, ni que los procedimientos, servicios o insumos que se encuentran pendientes sean impostergables e indispensables para preservar su vida y salud, más cuando no fue incorporado (pese a haber sido solicitado) concepto médico que así lo disponga; luego entonces, para acceder a estos (los cuales se insiste, de acuerdo a las condiciones del caso concreto no se encuadran dentro del sentido amplio de atención de urgencia, ni tampoco cumplen con los requisitos para autorizar la atención integral), debe regularizar su situación en el país y una vez ello ocurra iniciar los trámites pertinentes en procura de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

---

<sup>27</sup> "En armonía con lo expuesto, la jurisprudencia que fue previamente reseñada también señaló ciertas características sobre la atención básica de la que son titulares los extranjeros. Por ejemplo, en la Sentencia T-705 de 2017<sup>491</sup> se expuso que: "la atención de urgencias comprende (i) emplear todos los medios necesarios y disponibles para estabilizar la situación de salud del paciente, preservar su vida y atender sus necesidades básicas. Igualmente, en caso de que el medio necesario para lo anterior no esté disponible en el hospital que presta la atención de urgencias inicial (ii) remitir inmediata-mente al paciente a una entidad prestadora del servicio que sí disponga del medio necesario para estabilizarlo y preservar la vida del paciente". Por lo demás, en esta sentencia se aclaró que la atención en comento no incluye los servicios de alojamiento, transporte y alimentación de los pacientes, en adición a lo dispuesto en la Sentencia T-314 de 2016<sup>492</sup>, en donde se excluyó de los servicios básicos de salud la entrega de medicamentos y la autorización de tratamientos posteriores a la atención en urgencias". Extractado de T-348 de 2018.

Con todo, en caso de que el estado de salud de la accionante lo amerite puede acudir al servicio de urgencias en el municipio donde reside, el cual no podrá ser denegado como quiera que *“todos los extranjeros, regularizados o no, tienen derecho a la atención básica de urgencias en el territorio, sin que sea legítimo imponer barreras a su acceso”*<sup>28</sup>.

Con fundamento en lo expuesto, este Tribunal considera que se debe confirmar lo resuelto por la *A quo* en cuanto denegó el amparo al considerar que no era exigible la prestación del servicio de salud en las condiciones solicitadas en la medida en que no constituyen una urgencia, siendo entonces que para esos fines corresponde a la accionante regularizar su estancia en el país y afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud; carga que por las razones expuestas deviene constitucionalmente admisible.

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD de esta ciudad el 30 de noviembre de 2022, por las razones precisadas *ut supra*.

**SEGUNDO: CONMINAR** a la señora MARÍA DORALISA BASTOS RAMÍREZ para que se acerque a un centro facilitador de servicios migratorios cercano a su domicilio y gestione lo pertinente para su regularización migratoria.

**TERCERO: CONMINAR** a la SECRETARÍA LOCAL DE SALUD y a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA para que acompañen el proceso de regularización de la actora.

**CUARTO: COMUNICAR** lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

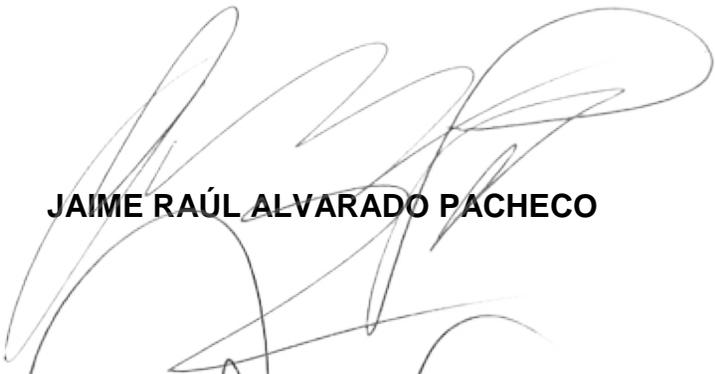
---

<sup>28</sup> Ibidem.

**QUINTO: REMITIR** la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión de conformidad con el reglamento expedido para ese efecto por el Consejo Superior de la Judicatura.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,



**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**



**JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**



**NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

Firmado Por:

Jaime Raul Alvarado Pacheco

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

003

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

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

Código de verificación: **b05d5af1f62666aa61e8617e6274da810f067df56337368ff7530316ba744a67**

Documento generado en 30/01/2023 06:12:13 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**