

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00



JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL

Manizales, Caldas, ocho (08) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA:	140
PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE:	MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA:	DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO:	170014003002-2021-00410-00

OBJETO DE LA DECISIÓN E INTERVINIENTES

Se pronunciará el fallo que en derecho corresponda a la acción de tutela instaurada por MARTHA EMILIA CHIRINOS C.E. N° 17.320.611, contra DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS Y SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL DE MANIZALES, tramite al cual se vinculó a la ALCALDIA MUNICIPAL DE MANIZALES, OFICINA DEL SISBEN MUNICIPAL, PERSONERIA MUNICIPAL DE MANIZALES, DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL CALDAS, ESE HOSPITAL SANTA SOFIA DE CALDAS, DEPARTAMENTO DE CALDAS, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA -UAEMC-, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP-, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA -DANE-, ADRES.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Solicita la accionante:

PRIMERA: TUTELAR los derechos constitucionales **A LA SALUD, A LA VIDA, A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS** consagrados en la Constitución Nacional que me están siendo vulnerados por parte de la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS – SECRETARIA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE MANIZALES**.

SEGUNDA: ORDENAR a la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS – SECRETARIA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** en cabeza de sus representantes legales o por quien haga sus veces y para evitar un perjuicio mayor, proceda con la **AUTORIZACIÓN Y MATERIALIZACIÓN** de la **CONSULTA CON MEDICO ONCOLOGO**.

TERCERA: ORDENAR a **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS – SECRETARIA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** en cabeza de sus representantes legales y/o quien haga sus veces o a quien corresponda en el marco de sus competencias **GARANTIZAR** de manera oportuna, eficiente el **TRATAMIENTO INTEGRAL** en motivo de mi diagnóstico, incluyendo exámenes, citas médicas con especialistas y médico general, terapias, hospitalización, procedimientos pre-quirúrgicos, pos-quirúrgicos, además, desplazamientos fuera de la ciudad que llegare a requerir dentro y fuera del POS.

Las basa en los siguientes HECHOS:

1. Tengo 40 años de edad, soy de nacionalidad Venezolana y actualmente no me encuentro afiliada a ninguna EPS.
2. Cuento con el P.E.P No. 5727020.
3. Desde el 2018 fui diagnosticada con **CANCER DE MAMA, TUMOR MALIGNO**.
4. El día 18/04/2020 decidí acercarme a urgencias porque me encontraba con mucho dolor, la doctora me manifiesta que al momento de palpar la mama izquierda se logra sentir una masa, la cual me duele mucho.
5. La doctora me formulo **MAMOGRAFIA BILATERAL**, pero después de esto no volví a tener atención.
6. En estos momentos me encuentro con mucho dolor en los senos; acudo a los centros médicos para que me presten el servicio de salud, pero no me quieren atender en ningún lado.
7. Me manifiestan que el medico indicado para tratarme es el **ONCOLOGO** por mi diagnóstico y mi antecedente.
8. Me encuentro en pésimas condiciones de salud, pues tengo mucho dolor y el tumor puede estar creciendo, por lo cual requiero la cita con el **ONCOLOGO** de manera **PRIORITARIA**.
9. Requiero que la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS – SECRETARIA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** me autorice todo lo necesario para que el **ONCOLOGO** me pueda ver y examinar, ya que mi calidad de vida está muy precaria hasta el punto de estar en riesgo mi vida pues me siento muy mal.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

DERECHOS VULNERADOS.

Del texto de la tutela se infiere que la parte accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, la vida en condiciones dignas y seguridad social.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA Y LAS VINCULADAS.

EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, a través de la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano informó:

FRENTE AL CASO CONCRETO

Sobre los hechos esbozados por la accionante en el escrito de tutela, a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores **no le constan** y por lo tanto no efectuará pronunciamiento alguno sobre los mismos.

Sea lo primero indicar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no es **prestador directo ni indirecto de ningún tipo de servicio público social** dirigido a nacionales o extranjeros que se encuentran en situación migratoria regular o irregular en el territorio nacional, por lo que no puede considerarse a este Ministerio legítimo contradictorio, cuando dichas obligaciones se

encuentran a cargo de las entidades del área social, como son, las Secretarías Departamentales de Salud, Bienestar Social, entre otras.

Valga precisar que la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud no se encuentra dentro de las competencias de este Ministerio, el cual no hace parte dicho sistema ni interviene en forma alguna en su administración, como quedó de manifiesto en el acápite de competencia funcional.

Así mismo, es del caso dejar claro la **división de competencias** entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a saber:

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, es un organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, así como jurisdicción en todo el territorio nacional, creada mediante Decreto 4062 de 2011. Normativa que en sus artículos segundo y cuarto señalan dentro de sus funciones la de ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores; además encargada de la expedición de documentos relacionados **con cédulas de extranjería, salvoconductos y prorrogas de permanencia y salida del país, así como de la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP).**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, es quien despliega y formula la política exterior, y dentro de ella, la política migratoria dictada por el presidente de la República. Es así como es competente para la expedición de visas a extranjeros que lo requieran. El servicio de expedición de visas es un servicio **rogado**, y en ningún caso el Gobierno Nacional otorga una visa sin que sea solicitada por el interesado.

Si bien es cierto que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, fue creada como una unidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, no lo es menos que éstas son entidades que ejercen funciones independientes y, por lo tanto, no es dable ordenar a una a través de la otra.

Es preciso realizar las siguientes consideraciones de tipo legal que enmarcan las actuaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, tendientes a la desvinculación de éste en la presente acción tutelar.

La competencia funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores, tal como se dejó sentado en principio, está contenida en el artículo 59 de la ley 489 de 1998 y el Decreto 869 de 2016, por lo tanto, se reitera que este Ministerio no puede extralimitar sus funciones más allá de lo contenido en el régimen legal ya establecido, en concordancia con funciones consulares, establecidas en la Convención de Viena de 1963, aunado a lo expuesto en el acápite pertinente.

En ejercicio del derecho de contradicción, se indica primeramente que por parte de esta Entidad no existe evidencia de vulneración de ninguno de los derechos deprecados por la accionante, ni mucho menos que esté siendo afectada en su integridad y en tal razón este Ministerio actuando dentro del ámbito de su competencia procede a pronunciarse e informar los medios previstos para la regularización de la migración en Colombia:

(...)

La reglamentación que regula los Permisos de Ingreso y Permanencia (PIP) es tramitada por la UAE Migración Colombia, entidad que el 25 de agosto de 2019 expidió la Resolución 31673, norma que en su artículo 12° establece que Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia a los ciudadanos extranjeros cuya nacionalidad no requiera visa, y que pretendan entrar al territorio nacional sin vocación de domicilio ni ánimo de lucro, para permanecer en períodos de corta estancia y en su artículo 14° establece que Migración Colombia llevará a cabo el registro de número de días de permanencia de cada extranjero que ingresa al país, y sea titular de permisos PIP y PTP, con el fin de que no excedan ciento ochenta (180) días calendario (continuos o discontinuos) dentro del mismo año calendario.

Ahora bien, uno de los permisos migratorios para que los extranjeros puedan permanecer de manera regular en el territorio nacional, es la **VISA**, definida por el artículo 47 del Decreto 1743 de 2015², como la autorización concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a un extranjero para que ingrese y permanezca en el territorio nacional, es decir, que se obtiene un estatus migratorio al ser titular de cualquiera de las categorías de visa establecidas sin distinción de etnia, cultura, raza, género o nacionalidad.

Tales categorías se encuentran regladas en la Resolución 6045 de 2017, y el extranjero puede requerir ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, la categoría de visa que considere de acuerdo con su intención de estancia en el país.

Quiere decir lo anterior que el servicio de expedición de visas se reitera es **rogado**, y en ningún caso el Gobierno Nacional otorga una visa sin que sea solicitada por el interesado.

Dentro de nuestra competencia se verificó en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC) de este Ministerio, evidenciándose que a nombre de la accionante no se ha efectuado solicitud de visa alguna ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la que **no es posible desplegar actuación alguna al respecto por parte de esta entidad**.

EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA –DANE–:

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

3. EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS Y EL PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA

Si bien al momento de admitir de esta acción de tutela, el Juzgado no mencionó las razones que motivaron la vinculación del DANE a la misma, se infiere que ello guarda relación con la decisión emitida por el Gobierno Nacional al momento de la expedición del Decreto 542 del 24 de marzo de 2018, el cual tiene por objeto adoptar medidas para la creación de un REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS en Colombia – RAMV. Este Registro de Migrantes pretende ser un insumo, para el diseño de una política de atención humanitaria a favor de dicha población y es por lo que, dentro de los considerandos del citado decreto se señala:

“Que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, cuenta con una herramienta para el Registro Único de Damnificados – R.U.D., para uso del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que tiene como objetivo caracterizar a las personas damnificadas por los eventos naturales o antropogénicos no intencionales; y puede adaptar esta herramienta para que sea el instrumento de recolección de información sobre migrantes venezolanos en el territorio colombiano, en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística – DANE.

(...)

Que el mismo artículo establece que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística es el ente rector, coordinador y regulador del Sistema Estadístico Nacional, y define lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos”

Así pues, la competencia para elaborar el registro administrativo de los migrantes del país vecino está radicada en la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD, entidad que cuenta con el instrumento para la recolección de la información – REGISTRO ÚNICO DE DAMNIFICADOS – RUD, el cual facilita la caracterización de las personas que requieren de atención debido al acaecimiento de un desastre de origen natural o humano.

Ahora bien, en cuanto al PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA – PEP, se trata de un instrumento de facilitación migratoria administrado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA, dispuesto inicialmente para los ciudadanos venezolanos que habían ingresado al país de forma regular, esto es, a través de la presentación y sellado de su pasaporte.

Este permiso consiste entonces, en una habilitación administrativa migratoria con forma de permiso temporal especial, creada por EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES para los venezolanos, mediante la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017. Estableciendo que este permiso aplica o puede concederse a ciudadanos venezolanos que se encontraban en Colombia para la fecha de su publicación, 28 de julio de 2017, o que ingresaron al territorio a través de un Puesto de Control Migratorio usando sus pasaportes, siempre y cuando, no registren antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional, ni tengan en su contra una medida de expulsión o deportación vigente.

El PEP se emite por períodos de 90 días calendario, que serán prorrogables por 90 días calendario, hasta alcanzar los 2 años. Si llegada dicha fecha el migrante venezolano permanece en Colombia, debe tramitar una visa, pues de lo contrario incurriría en permanencia irregular migratoria.

De lo anterior se colige, que las gestiones relativas a la administración y concesión de los PEP, no son de competencia ni de injerencia del DANE, toda vez que MIGRACIÓN COLOMBIA y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES son las entidades en las que se radican las funciones relativas a la formulación y ejecución de la política migratoria nacional.

La ESE HOSPITAL SANTA SOFIA DE CALDAS contestó:

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

Señor Juez, frente a los hechos relatados por el accionante observamos que la paciente ingresó a nuestra institución el 10 de abril del año 2020, siendo necesario indicar que aun sin encontrarse afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se le prestó la atención requerida por urgencias, en la cual el médico tratante considera que no requiere manejo por tercer nivel de complejidad, así mismo, le ordena la práctica del servicio denominado "MAMOGRAFÍA BILATERAL PRIORITARIA Y ANALGESIA". No

obstante, debemos informar que nuestra institución no puede garantizar la prestación de servicios de salud requeridos por la paciente, toda vez que, NO tenemos habilitado actualmente el servicio de "ONCOLOGIA", motivo por el cual es deber de la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS autorizar los servicios deprecados por la actora y dirigirlos a una IPS con la cual tenga contratados los mismos.

Debe agregarse, que nuestra institución es de carácter público y que su fuente de financiamiento se fundamenta en los dineros recaudados por la prestación de servicios de salud, razón por la cual resulta imperioso que este Juzgado determine la entidad que asumirá el pago por los servicios prestados a la accionante en esta E.S.E., así como también, aquella a quien le compete garantizarle la atención en salud que posteriormente requiera.

Así las cosas, es imprescindible la existencia de una entidad pagadora, para el caso que nos ocupa, llámese DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO de Caldas, SECRETARIA DE SALUD DE MANIZALES ó MIGRACIÓN COLOMBIA, que para el presente caso asuma la responsabilidad en la atención en salud brindada a la accionante.

PRETENSIONES DEL ACCIONANTE

La E.S.E HOSPITAL DEPARTAMENTAL UNIVERSITARIO SANTA SOFIA DE CALDAS, en relación con las pretensiones debe informar que es deber de la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO de CALDAS, SECRETARIA DE SALUD DE MANIZALES ó MIGRACIÓN COLOMBIA, garantizar la atención en salud requerida por la accionante, a través de la IPS que haga parte de su red de prestadores de servicios y que se encuentren en capacidad de prestarlo.

La GOBERNACION DE CALDAS a través de la Secretaria Jurídica informó:

En tratándose de una solicitud en materia de salud y teniendo en cuenta que a la presente acción se encuentra también vinculada la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS- DTSC, es pertinente indicar que, en la organización del Sistema General de Seguridad Social en salud, la gestión es descentralizada, ésta se encuentra bajo la orientación y regulación del Presidente de la República y del Ministerio de Salud, por lo tanto, de ella hacen parte las Direcciones Territoriales de salud, quienes con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio ejercen actividades de asistencia técnica e inspección, vigilancia y control a los diferentes actores en dicho sistema, así como gestionan la prestación de los servicios de salud para mejorar la calidad de vida de los pacientes.

(...)

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

No obstante lo antes señalado, considera este ente territorial, que de la misma descripción de los hechos realizada por la accionante, se puede observar que los servicios primarios de urgencias han sido prestados conforme dicta nuestra legislación, así, se han prestado los servicios médicos de urgencias requeridos por la accionante, de conformidad con lo señalado en el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 10 y 14 de la Ley 1751 de 2015; esta última norma, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud; sin embargo, la población venezolana interesada en afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud de nuestro país, debe cumplir con ciertos requisitos, dentro de los cuales se encuentra el contar con Permiso Especial de Permanencia (PEP) documento con el que ya cuenta la señora accionante.

(...)

PETICIONES

PRIMERA: No tutelar los derechos fundamentales de la accionante teniendo en cuenta que en relación con la obligación legal respecto de la prestación de los servicios médicos de urgencias requeridos por la accionante, han sido prestados de conformidad con lo señalado en el artículo 168 de la Ley 100 de 1993, el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 10 y 14 de la Ley 1751 de 2015.

SEGUNDA: La Gobernación del Departamento de Caldas solicita con respeto ser desvinculada del trámite de la presente acción constitucional teniendo en consideración que respecto de la Seguridad Social de la población migrante, no es la entidad encargada de realizar los trámites de ingreso de dicha población al sistema de seguridad social.

La ALCALDIA MUNICIPAL DE MANIZALES-SECRETARIA DE SALUD, por medio de apoderado especial refirió:

INFORMACIONES AL DESPACHO JUDICIAL

INFORMACIÓN 1°.

El Municipio de Manizales, acorde con lo previsto en el artículo 288 del Decreto Ley 1333 de 1986, y la reforma traída en el Decreto Ley 785 de 2005, conformó su estructura administrativa, creando las Secretarías de Despacho necesarias para el desempeño de su servicio social.

Es así como, para el cumplimiento de las funciones asignadas en los artículos 6 y 12 de la Ley 10 de 1990 y 44 de la Ley 715 de 2001, el Municipio de Manizales, creó la Secretaría de Salud Pública; siendo esta una entidad centralizadas, y por lo tanto el representante legal de la misma es el Alcalde, pese a contar con un Secretario Local de Salud, nombrado mediante el Decreto 0350 de abril 15 de 2020, y posesionado según acta de la misma fecha.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

INFORMACIÓN 2°.

La prestación del servicio de salud de la población no asegurada – PPNA – en la jurisdicción de cada entidad territorial municipal como está ordenado en el artículo 6, literal a), de la Ley 10 de 1990, y del artículo 44 de la Ley 715 de 2001. Y lo que desborde dicha competencia está arrimado a la Dirección Territorial de Salud de cada Departamento.

INFORMACIÓN 3°.

A la presente fecha, MARTHA EMILIA CHIRINOS, carece de Permiso Especial de Permanencia – PEP en el territorio de la República de Colombia.

El número de identificación que ella indica en el hecho 12 del escrito de la Acción de Tutela, y del cual anexa fotocopia, no sustituye el PEP exigido para acceder a la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud como está indicado en el parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto 1288 de 2018.

Pese a ello, los artículos 1 y 2 de la Resolución 1178 de 202, ordenan:

SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

A los hechos de la demanda hay que precisar que los mismos no le constan a la Secretaría de Salud de la Alcaldía del Municipio de Manizales, puesto que ésta acorde con el artículo 31 de la Ley 1122 de 2007, no cumple funciones de Institución Prestadora de Servicios de Salud – IPS.

En lo que respecta a la prestación de los servicios de salud, acorde con el nivel de prestación del servicio está determinado en los artículos 6 de la ley 10 de 1990, 174 de la Ley 100 de 1993, y 44 de la Ley 715 de 2001, y parágrafo 1 del artículo 16 de la Ley 1122 de 2007, debidamente reglamentados en la Resolución 5261 de 1994, Decreto 2753 de 1997.

EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, contestó:

I. FRENTE A LOS HECHOS

Sea lo primero señalar que el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene injerencia alguna en los hechos que originan la presente tutela, ni ha transgredido derecho fundamental alguno del accionante, en tanto que este cartera actúa como ente rector en materia de salud, regulando la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, en ningún caso es el responsable directo de la prestación de servicios de salud, ni de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, pues la función de aseguramiento en salud está en cabeza de las aseguradoras, los prestadores de servicios de salud y las entidades territoriales.

Asimismo, los procesos de regularización que deben realizar los migrantes que residen en el país son adelantados dentro del marco de sus competencias, por autoridades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

(...)

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones formuladas por la parte accionante, en tanto el Ministerio de Salud y Protección Social no ha violado ni amenazado derecho fundamental alguno, teniendo en cuenta que no es el responsable de la regularización del estatus migratorio de los extranjeros, así como tampoco es el encargado de la prestación de servicios de salud solicitados mediante esta acción constitucional.

EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION –DNP- informó:

CASO EN CONCRETO

Teniendo en cuenta la información remitida por la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación, allegada a través de memorando No. 20215380133553 de fecha 27 de agosto de 2021, se mencionó lo siguiente:

APLICACIÓN DE LA ENCUESTA DEL SISBÉN A EXTRANJEROS

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, establece la focalización de los servicios sociales, en los siguientes términos:

“Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El CONPES social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales (...).”.

Al respecto, el CONPES 55 del 22 de noviembre de 2001 establece que el Sisbén es un sistema de información que tiene por objeto identificar a la población más pobre y vulnerable, así:

“Dadas las restricciones de recursos presupuestales y las necesidades de inversión, es necesario focalizar el gasto público. Esto es dirigirlo a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable. El instrumento que se ha utilizado para identificar a las personas que se encuentran en esa condición es el Sisbén. El instrumento consta de un cuestionario que se aplica a los individuos para obtener información de empleo, ingresos, características de la vivienda, características demográficas, educación y servicios públicos entre las variables más importantes.”. (Negrilla fuera del texto original).

(...)

Solo pueden registrarse en el Sisbén los extranjeros que presenten los siguientes documentos válidos y vigentes:

Edad	Tipo de documento
Mayor de siete (7) años	Cualquier extranjero: Cédula de extranjería expedida por Migración Colombia
	Cualquier extranjero: Salvoconducto
	Solo para venezolanos: Permiso Especial de Permanencia (PEP o PEP-RAMV)
Menores o iguales a siete (7) años	Cualquier extranjero: Pasaporte, Salvoconducto, Cédula de Extranjería
	Cualquier extranjero: Documento Nacional de Identidad (del país de origen - DNI)
	Solo para venezolanos: Permiso Especial de Permanencia (PEP o PEP-RAMV)

Cuando se registra con PEP, es obligatorio que el ciudadano venezolano presente también el pasaporte o el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda a la señora **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, que una vez cuente con alguno de los mencionados documentos: **cédula de extranjería, salvoconducto o permiso especial de permanencia**, puede acudir a la oficina del Sisbén del municipio en el que resida para que dicha entidad le aplique la encuesta en el lugar de residencia que indique.

En este evento, si esta persona lo considera pertinente puede solicitar la aplicación de la encuesta del Sisbén en el municipio en el cual se encuentre residiendo⁴.

De acuerdo con lo anterior es el alcalde municipal quien tiene la facultad para definir el ejercicio de las diferentes actividades en su municipio, teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 6 del mismo decreto frente a que toda actividad estará sujeta al cumplimiento del protocolo de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Si la solicitud es aceptada, el Departamento Nacional de Planeación efectuará la publicación de la información de la novedad en la base certificada nacional en un término no superior a seis (6) días hábiles, contados a partir de la fecha de generación de la respuesta automática de aceptación. Así se cumplen lo establecido mediante la **Resolución 0553** del 04 de marzo 2021, *“Por la cual se establecen los términos de remisión de novedades del Sisbén IV para validación y publicación por parte del Departamento Nacional de Planeación”*

Desde **DNP** se envió una guía a todos los municipios y distritos de Colombia para el registro de ciudadanos extranjeros. Ver adjunto

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA –UAEMC-:

3. AL CASO PARTICULAR

De conformidad con lo señalado en el acápite anterior, y teniendo en cuenta las funciones y competencias de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se procedió a solicitar un informe a la Regional del Eje Cafetero de la UAEMC, acerca de la condición migratoria de la ciudadana extranjera **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, el cual se recibió a través de correo electrónico institucional el 27 de agosto de 2021, y en el que se señala lo siguiente:

*“Siguiendo instrucciones de la Dirección Regional, de manera atenta informo que la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, C.V. No. 17.320.611, no registra trámite de PEP ni figura con movimientos migratorios. Su permanencia en Colombia es irregular.*

*No obstante, dando cumplimiento al Decreto 216 del primero de marzo de 2021, que adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, implementado por resolución No. 971 de 2021, se encuentra registrado bajo el HE **5727020**.”*

En consecuencia y de acuerdo con el informe de la referencia se puede concluir que la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS** se encuentra en condición migratoria irregular, incurriendo en dos (02) posibles infracciones a la normatividad migratoria contenidas en los Artículos Nos. 2.2.1.13.1-11; Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales y 2.2.1.13.1-6 Incurrir en permanencia irregular del Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 1743 del 31/08/2015.

Cabe aclarar al despacho, y de acuerdo con lo manifestado por el accionante y concordante con el informe de la regional, la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, NO ingresó de manera regular al territorio nacional, por un puesto de control 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). **Y se aclara que el plazo para la expedición de este PEP ya feneció. Y se aclara que la fecha la citada ciudadana no tiene titularidad de PEP, como lo describe la accionante.**

La ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS** se encuentra en permanencia irregular en el país, motivo por el cual, se solicita que, por intermedio de su Despacho, se conmine la ciudadana extranjera, a que se presente en el Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a su residencia (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de Septiembre de 2020), con el fin de adelantar los trámites administrativos migratorios pertinentes y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria.

En efecto, la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS** tiene los derechos que le son reconocidos a los extranjeros en el territorio nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Política de 1991, sin embargo, éste no tiene un carácter absoluto, tal como lo señala el mismo artículo, y en tal razón dichos derechos pueden ser limitados por la Constitución y la Ley.

De acuerdo a lo anterior la Corte Constitucional en sentencia SU-677 de 2017 manifestó respecto a las obligaciones legales que deben cumplir los extranjeros que: **“el reconocimiento de derechos genera al mismo tiempo una exigencia a los extranjeros de cumplir la Constitución Política y la ley, tal y como lo establece el artículo 4º Constitucional nacional”**.

“ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

(...)

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

Así las cosas, expuesto lo anterior y con el fin de solucionar la situación migratoria presentada por la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, se solicita respetuosamente a su Despacho, se comine a la ciudadana extranjera para que adelante los trámites pertinentes con el fin de obtener su documento de identificación ante respectivo consulado y posteriormente se acerque a un Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano al lugar de residencia, (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de Septiembre de 2020) con el fin de solucionar su condición migratoria, lo anterior teniendo en cuenta las obligaciones que les asisten a los extranjeros en el país a respetar las normas, entre las que se encuentran las migratorias, en especial cuando es un deber de estos permanecer en el territorio de forma regular. Ahora bien, una vez los extranjeros adelanten el trámite administrativo migratorio, ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a estos se les expide un salvoconducto, que le permite permanecer en el territorio nacional, mientras resuelve su situación administrativa, esto es solicitar la respectiva visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, y posteriormente solicitar la expedición de la respectiva cédula de extranjería, ante Migración Colombia.

A. EN CUANTO A SALVOCONDUCTO

Teniendo en cuenta que la accionante manifiesta los inconvenientes para acceder a la salud, y que se afilie a Sistema de Seguridad Social, una vez, la ciudadana extranjera regularice su situación migratoria en el Centro Facilitador de Servicios Migratorios, se procederá a expedir el **Salvoconducto por parte de la UAE Migración Colombia**, que le permite permanecer en el territorio nacional, mientras resuelve su situación administrativa, esto es solicitar la respectiva visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, y posteriormente la cedula de extranjería ante la UAEMC. Cabe aclarar que este SC, es **considerado documento válido para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de los extranjeros. Tramite que únicamente y de manera personal deberá adelantar la accionante.**

(...)

Y para el caso de la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, de acuerdo con el informe de la regional, ya adelantó el Pre- registro Virtual de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV. Por tanto, deberá agendar cita presencial para biometría y posterior autorización del Permiso por Protección Temporal (PPT).

En este punto del escrito es importante aclarar que dado el trámite que la accionante ha adelantado con ocasión a PPT, se le asigno el Historial Extranjero No. 5727020. En consecuencia, no es cierto que dicho numero de certificación del citado tramite corresponda a una titularidad de PEP, como erradamente la accionante lo indica en el escrito de tutela.

Pero se debe aclarar de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto 216 de 2021 y artículo 10 de la resolución 0971 de 2021, **la constancia del Pre- registro no constituye documento de identificación, no otorga estatus migratorio regular, ni constituye Permiso por Protección Temporal (PPT).**

Por otro lado, se enfatiza que **en cumplimiento del deber legal esta Unidad, debe evaluar y validar la documentación aportada por la ciudadana extranjera y así verificar que la solicitante se encuentra cobijado por el ámbito de aplicación del Decreto 216 de 2021.** Y si cumple con los requisitos, posteriormente la ciudadana venezolana **MARTHA EMILIA CHIRINOS** deberá finalizar las demás etapas previstas para este proceso.

Cabe agregar que este proceso se desarrollará en tres etapas: **Registro Virtual de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV**, posteriormente continuará con el **Registro Biométrico Presencial**, y finalmente expedición del **Permiso por Protección Temporal (PPT)**. Además, se debe tener en cuenta que la entidad debe agotar el procedimiento descrito en los artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la resolución 0971 de fecha 28 de abril de 2021. **Es decir, se trata de un proceso reglado en el cual se han estipulado unos plazos para la ejecución de las respectivas fases y por lo tanto, no puede quedar agotado a través de la acción de tutela.**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

La PERSONERIA MUNICIPAL DE MANIZALES informó:

En atención a la solicitud que realiza su despacho dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora MARTHA EMILIA CHIRINOS, el Personero Delegado Grado 03 del Área para la protección de los Derechos Humanos Doctor Armando Ramírez Olarte informó mediante constancia de fecha 31 de agosto de 2021 dirigida al Personero Municipal la trazabilidad y acciones adelantadas sobre la problemática manifestada por el accionante en el escrito tutelar que nos ocupa.

Dicha constancia informa que la señora MARTHA EMILIA CHIRINOS presentó petición ante este Órgano de Control el día 17 de agosto de los corrientes, la cual quedó identificada con el radicado interno 2021 – EI – 0000 – 7855 con fecha del 17 de agosto de 2021.

Bajo el mencionado panorama y atendiendo la problemática planteada por la peticionaria, este Ente Ministerial a través de la mencionada Área de Derechos Humanos procedió a proyectar la acción de tutela que hoy nos ocupa.

No obstante, dada la naturaleza de esta agencia ministerial, quien es la encargada entre otras, de velar por la protección y defensa de los Derechos Fundamentales de los conciudadanos sin importar su etnia, genero, orientación sexual etc., nos permitimos colocarnos a disposición de la accionante y del despacho

para hacer acompañamiento en lo que se considere necesario, para tal fin me permito informar que los canales de contacto de este ministerio público son:

- ✓ Página web: www.personeriademanizales.gov.co
- ✓ Correo Electrónico: contacto@personeriademanizales.gov.co
- ✓ Celular – Whatsapp:
- ✓ Sede Física Principal: Cra 22 #18 -21 Piso 1 Local 41 Edificio Leonidas Londoño – Alcaldía de Manizales.

En raigambre con lo anterior, es oportuno señalar al Despacho que dado que esta Entidad protectora de Derechos Fundamentales proyectó la acción de tutela y atendió la solicitud hecha por parte de la señora Lina MARTHA EMILIA CHIRINOS relacionadas con la problemática expresada en el escrito genitor, es procedente solicitar respetuosamente seamos desvinculados de la acción constitucional que nos ocupa, no sin antes reiterar al despacho que esta agencia representante de los ciudadanos manizaleños siempre estará dispuesta a proteger los Derechos Fundamentales de los conciudadanos, por supuesto en el marco de la Ley 136 de 1994 y las demás relacionadas con nuestras funciones, situación que de requerirse, puede ser indicada por el señor Juez para que desde este organismo de control se haga especial seguimiento a lo que determine el despacho.

La DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL CALDAS contestó:

No nos consta lo narrado en los hechos de la acción de tutela, toda vez que revisado el sistema de información de la Defensoría del Pueblo, pudimos constatar que no nos pusieron en conocimiento la problemática de la señora Martha Emilia.

Tampoco nos consta, la gestión que la usuaria haya realizado ante la Secretaría de Salud de Manizales o la Dirección Territorial de salud de Caldas, para que se le asignara una entidad prestadora de salud, especialmente cuando menciona que en el 2018 fue diagnosticada con cáncer de mama y solo hasta el 18 de abril de 2020 consultó por urgencias.

Adicional, comenta que cuenta con P.E.P. No.5727020, lo que permitiría manejar su situación diferente, casi como carácter de refugiada, ya que existe normatividad especial para atender a la población venezolana, diferente a los demás extranjeros que llegan al país con la posibilidad de haber realizado los trámites ante las autoridades migratorias del país extranjero y del nuestro, de forma ordenada y regular, por lo que no nos explicamos que hasta la fecha asegure que no cuenta con protección en salud con la asignación de una EPS.

De lo anterior, es oportuno solicitar la desvinculación de la Defensoría del Pueblo Regional Caldas del trámite de la presente acción de tutela, no sin antes exponer los motivos por los cuales COADYUVAMOS la situación en la que se encuentra la señora Martha Emilia Chirinos en busca de proteger y defender el derecho que le asiste, al respecto el artículo 100 de nuestra Constitución Política señala que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos”, es decir, se les garantiza en todo sentido los derechos salvo las limitaciones propias que señalan la misma Constitución y la Ley como lo dispone el artículo 4 lbidem, “Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

La DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS informó:

Cabe advertir que la señora **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, ostenta una condición de extranjera no residente en Colombia, es así que a la misma no se le puede prestar servicios de salud como a cualquier ciudadano colombiano, debido a que los recursos del Sistema General de Participaciones, son asignados para la atención de la población pobre y vulnerable del Departamento de Caldas, que estén identificados por los municipios del mismo, que se encuentren clasificados mediante los instrumentos definidos para la prestación de los servicios de salud como son: la encuesta SISBEN, validad por el DNP y los listados censales de poblaciones especiales certificados por la autoridad competente en cada territorio.

De igual forma el Decreto 1288 de 2018, consagra los requisitos que deben cumplirse para poder prestar los servicios de salud a la población migratoria de la república de Venezuela, la cual reza así:

(...)

En consecuencia, a los extranjeros no residentes en Colombia que no estén asegurados, se les incentivará a adquirir un seguro médico o plan voluntario de salud para su atención en el país de ser necesario. Por lo anterior, se sugiere tramitar los costos de la atención con la Embajada del país de procedencia de la accionante.

De igual forma, y con el fin de acceder a los servicios del Régimen Subsidiado y afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se debe tener de presente, que es de obligatorio cumplimiento tener vigente el **PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA - PEP** y encontrarse en el listado censal de cada población, que es elaborado por las alcaldías municipales o distritales; así mismo, se debe acreditar su permanencia en el país, actualizando la información de su domicilio cada cuatro (4) meses ante la entidad territorial municipal donde se encuentren domiciliados. La entidad territorial deberá reportar esta información en el Sistema de Afiliación Transaccional.

Ahora bien, se debe tener de presente la normatividad establecida en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*", específicamente en sus artículos 231 y 232 - cuya vigencia según lo indicado por el artículo 366 de la misma norma, comenzará a regir a partir del 1 de enero de 2020.

(...)

Así las cosas, se debe advertir que el cumplimiento del tratamiento integral que depreque la señora **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, corresponderá prestarla, atendiendo sus competencias específicas a partir del primero de enero de 2020, a la Administradora de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud -ADRES, y a la EPS-S a la que se afilie, como también, el pago de la misma, perdiendo la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS**, la competencia para el pago y suministro de los servicios **NO POS**.

POR TANTO, EL JUZGADO NO PUEDE DESCONOCER LA NORMATIVIDAD ACTUAL Y OBLIGARNOS A PAGAR SERVICIOS MÉDICOS QUE NO SON DE NUESTRA COMPETENCIA, POR QUE NOS ESTARIAMOS SUMERGIENDO EN UN DETRIMENTO PATRIMONIAL Y EXTRALIMITACIÓN DE NUESTRAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS, QUE NOS ACARREARÍAN SANCIONES DISCIPLINARIAS, FISCALES Y HASTA PENALES, POR REALIZAR PAGOS Y SUMINISTROS DE ESTE TIPO DE REQUERIMIENTOS MÉDICOS QUE SALEN DE NUESTRA ORBITA DE COMPETENCIA Y QUE SON PARTE DEL PLAN DE BENEFICIOS EN SALUD CON CARGO A LA UPC, GIRADOS A LAS EPS-S Y DE SER NO POS CON CARGO AL ADRES.

Los recursos que conforman la **DTSC**, tienen el carácter de públicos y, por tanto, debemos contar con toda la diligencia posible para el manejo de los mismos, es por esto que le solicitamos de manera respetuosa a su Honorable Despacho, ordenar a la **SECRETARIA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL** como entidad encargada de la realización, calificación y validación de las encuestas Sisben y a la **SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL** para que afilie al régimen subsidiado en salud y vincule de manera inmediata a una **EPS-S** a la accionante, en un término establecido, con el fin de que reciban la atención médica requerida.

La ADRES a través de apoderado judicial informó:

3. **CASO CONCRETO**

3.1. **RESPECTO A LA ATENCIÓN DE POBLACIÓN NO AFILIADA**

En primer lugar, de acuerdo con la normativa anteriormente expuesta, **NO** es función de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esta Entidad, situación que fundamenta una clara falta de legitimación en la causa por pasiva de esta Entidad.

Así las cosas, en atención a los hechos descritos, el problema jurídico que el Juez Constitucional debe analizar es garantizar la prestación del servicio de salud. Para tal efecto, ADRES considera

prudente que la autoridad judicial determine si el accionante puede ser tratado como ^{Página 9 de 12} "población pobre no asegurada", para efectos de que **su atención sea asumida como tal con subsidios a la demanda con cargo a los recursos de la oferta de la respectiva entidad territorial donde tenga lugar la prestación de la atención**, conforme a lo previsto en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 715 de 2001.

3.2. **EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD A LOS NACIONALES VENEZOLANOS**

Con el fin de mitigar la creciente problemática social que se presenta en la frontera con Venezuela, el Gobierno Nacional a través de la Ley 1873 de 2017⁴, fijó el diseño de una política integral humanitaria, así:

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

"(...) Artículo 140. El Gobierno Nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (...)"

De ahí que, ante la necesidad de establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitieran a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada con el cumplimiento de determinados requisitos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, expidió la Resolución 5797 de 2017⁵, mediante la cual se creó el Permiso Especial de Permanencia – PEP, como un documento de identificación en el territorio colombiano que les autoriza permanecer temporalmente durante un plazo establecido en dicha norma y en condiciones de regularización migratoria.

Así las cosas, es claro que en aras de garantizar los derechos fundamentales de los nacionales venezolanos que migran al territorio colombiano el Gobierno Nacional, se encuentra ejecutando la política integral humanitaria, teniendo en cuenta la información relacionada en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia; adicionalmente, extendió hasta el 25 de noviembre de 2018, el plazo para que dichos extranjeros tramiten el Permiso Especial de Permanencia – PEP y de esta manera puedan acceder a la oferta institucional en salud y a la afiliación a SGSSS.

De acuerdo con la normativa reseñada, debe indicarse que el Sistema General de Seguridad Social en Salud, es aplicable como garantía de la protección de la salud a todas las personas **residentes en el territorio nacional**, sin discriminaciones de ningún orden, ni de edad, sexo, raza o ideologías, teniendo un carácter de obligatorio e irrenunciable.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe reiterarse que el SGSSS, se encuentra previsto ^{Página 11 de 12} para todas aquellas personas que **residan en el territorio nacional**, entendiéndose por residente en el caso del extranjero a aquel que se encuentre domiciliado⁹ y cuente con un documento que lo acredite como tal, conforme a los requisitos legales de que trata el Capítulo 11, alusivo a Disposiciones Migratorias del Decreto 1067 de 2015.¹⁰

No obstante, cuando la atención de urgencias, haya sido prestada por las instituciones públicas o privadas a ciudadanos extranjeros sin capacidad económica debidamente demostrada para sufragar el costo de la misma, su atención se asumirá como población pobre no cubierta con subsidios a la demanda con cargo a los recursos de la oferta de la respectiva entidad territorial donde tenga lugar la prestación de los servicios de salud, conforme a lo previsto en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 715 de 2001.

La UNIDAD DE GESTION DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES:

Lo primero que hay que advertir es que la Unidad de Gestión del Riesgo no es la entidad encargada de prestar los servicios de salud en el municipio de Manizales, toda vez que las funciones y competencias de esta Unidad son fijadas por medio del **Acuerdo 0401** del día 15 de diciembre de 1998 *Por medio del cual se crea la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres OMPAD*, hoy Unidad de Gestión del Riesgo, dentro de las cuales no se encuentra establecidas actuar en casos como el cual se presenta dentro de la presente acción de tutela.

Por lo anteriormente mencionado la Unidad de Gestión del Riesgo del municipio de Manizales no se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela referida.

EL MINISTERIO DEL INTERIOR informó:

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

No se observa en el listado de funciones descritas que le corresponda al Ministerio del Interior lo relacionado a la prestación del régimen de salud, la autorización de consultas médicas, ni garantizar la realización de tratamientos integrales oncológicos. Así las cosas, es evidente que no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora derivados de dicha actividad y la acción u omisión que haya realizado esta cartera ministerial.

El accionante pretende que le amparen los derechos a la vida, la salud y la vida en condiciones dignas y se ordene a la Dirección Territorial de Salud de Caldas y a la Secretaría de Salud del Municipio de Manizales a garantizarle el tratamiento integral de la situación oncológica que padece, y se le autorice inmediatamente una consulta con un médico de esta especialidad, cuestiones que no constituyen una función misional del Ministerio del Interior, toda vez que no se encuentra entre sus competencias legales. Las pretensiones van dirigidas contra la Dirección Territorial de Salud de Caldas y a la Secretaría de Salud del Municipio de Manizales, y no contra el Ministerio del Interior.

El Ministerio es vinculado a este proceso por la eventualidad de poder verse comprometido con la decisión que adopte el juez de tutela. Al respecto debo indicar que las entidades estatales dedicadas a la salud no son entidades adscritas ni vinculadas al Ministerio del Interior, por lo que no existe control jerárquico ni difuso respecto de su funcionamiento.

En conclusión respecto a este cargo, se puede observar que el Ministerio del Interior, en los términos de sus atribuciones definidas en la ley y los reglamentos que la desarrollan³, no tiene competencia alguna en el asunto que suscita esta acción de tutela y, por ende, no puede endilgársele responsabilidad frente a los hechos que estima la parte actora vulneran sus derechos fundamentales invocados, porque se dirige contra la presunta acción de otras entidades, pero en manera alguna por hechos o circunstancias que involucren a este Ministerio. Así como tampoco la decisión que se adopte puede tener efectos sobre esta cartera ministerial ajena a las actividades que realicen los organismos de salud.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES –UNGRD-

Al respecto es necesario indicar al Despacho, que los presupuestos fácticos en que se funda la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados como conculcados por la señora **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, en la presente acción de tutela, no le constan a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), por lo que no es posible pronunciarnos de fondo sobre su veracidad o no, además que

los mismos, no han sido puestos en nuestro conocimiento previamente por ningún medio diferente al trámite de la presente acción.

Sin perjuicio de lo anterior, se informa al Juez de tutela, que conocida la acción constitucional se procedió a la revisión de la base de datos del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV, que administra ésta entidad, en donde se verificó que la señora **MARTHA EMILIA CHIRINOS**, no se encuentra registrada en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV.

2. EN CUANTO A LAS PRETENSIONES

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), **NO SE OPONE** a las pretensiones de amparo solicitadas por la accionante, sin embargo, se advierte que ésta entidad no ha incurrido, por acción u omisión, en la vulneración de los derechos fundamentales alegados como violados por la misma.

Lo anterior, habida consideración a que las funciones y competencias, otorgadas por el ordenamiento jurídico a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no guardan relación alguna con las pretensiones expuestas por la accionante, ya que ésta entidad pública no tiene competencia para ordenar a entidades prestadoras del servicio de salud, la prestación de servicios médicos tal como lo pretende la accionante.

En consecuencia, cualquier orden de amparo realizada por el juez constitucional en este caso, no puede dirigirse a la UNGRD.

La OFICINA DEL SISBEN MUNICIPAL y ASSBASALUD ESE, guardaron silencio durante el termino de traslado.

GENERALIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA:

PROCEDENCIA:

La acción de tutela fue instituida con el fin de obtener la efectividad de aquellas garantías constitucionales fundamentales que resulten vulneradas o amenazadas por acciones u omisiones imputables a las autoridades públicas o a los particulares. De ahí que la consagración de los derechos fundamentales no son postulados a priori sino que implican un compromiso de todas las autoridades y particulares de asumir conductas tendientes a la defensa y garantía de éstos. El concepto de seguridad social se refiere al conjunto de medios institucionales de protección frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna.

LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES:

La parte actora está legitimada en la causa por activa para procurar mediante este procedimiento la defensa y protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Por su parte la accionada está habilitada en la causa como encargada en la prestación de los servicios de salud.

COMPETENCIA.

Los presupuestos, capacidad para ser parte, competencia, petición en forma y capacidad procesal aparecen totalmente satisfechos, y como no se observa causal alguna de invalidación de todo o parte de lo actuado, el fallo que ha de producirse es de fondo. La parte accionante y los representantes de la entidad accionada tienen capacidad para ser partes (artículos 1º, 5º, 10 y 13 del Decreto 2591 de 1991), son personas jurídicas y por lo tanto sujetos de derechos y obligaciones, este sentenciador es competente para resolver la solicitud en primera instancia por mandato del artículo 37 ibídem en concordancia con el tercer inciso del numeral 1 del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000; la petición satisfizo las exigencias de los artículos 14 y 37 del Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico consiste en determinar si las Entidades accionadas y vinculadas están vulnerando los derechos fundamentales a la salud, vida digna y seguridad social de la accionante, al encontrarse desprovista de los servicios de salud que necesita debido a su condición de extranjera cuya permanencia en el territorio nacional no ha sido regularizada hasta el momento.

CONSIDERACIONES

ACCESO AL DERECHO A LA SALUD. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Sobre este tema en particular así se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-032 de 2018:

"...En el artículo 49 de la Constitución se encuentra consagrada la obligación que recae sobre el Estado de garantizar a todas las personas el acceso a la salud, así como de organizar, dirigir, reglamentar y establecer los medios para asegurar a todas las personas su protección y recuperación. De ahí su doble connotación: por un lado, se constituye en un derecho fundamental del cual son titulares todas las personas y por otro, un servicio público de carácter esencial cuya prestación se encuentra en cabeza del Estado.

(...)

Adicionalmente, el principio de solidaridad consagrado en el artículo 48 de la Constitución establece, es uno de los pilares del sistema de salud y supone el deber de una mutua colaboración entre las

personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades orientadas a ayudar a la población más débil.

*Esta Corporación ha manifestado que: "La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; **y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social**" (subrayado fuera del texto original).*

Ahora bien, respecto de las EPS, en estas también recae la obligación de garantizar a los usuarios del sistema el acceso a los servicios y tratamientos de salud tomando en cuenta las particulares condiciones económicas de aquellos.

De otro lado, aunque el acceso al derecho a la salud encuentra límites en el Plan de Beneficios, tanto para el régimen subsidiado como para el contributivo, ya que el sistema general de seguridad en salud no posee recursos ilimitados; ello no puede convertirse en una barrera para que las personas puedan acceder al goce real y efectivo del derecho. En otras palabras, argumentos de carácter administrativo no pueden prevalecer sobre los derechos de las personas ni ser un obstáculo ante la obtención de los servicios de salud..." (Negrilla fuera de texto)

EL PRINCIPIO DE CUBRIMIENTO UNIVERSAL Y LOS DEBERES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

De conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 49 de la Constitución, la seguridad social en salud se constituye en un servicio público de carácter obligatorio a cargo del Estado, sujeto a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Con fundamento en lo anterior el legislador profirió la Ley 100 de 1993 mediante la cual se dio origen al SGSSS, como un servicio de cobertura universal para todos los colombianos¹.

Por su parte, el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 establece que las personas que, debido a su ausencia de recursos, quienes no poseen capacidad de pago y que no se hubieran afiliado al régimen de seguridad social, tendrían la calidad participante vinculados, y por consiguiente, podrían recibir los servicios de salud que prestan las instituciones públicas y las privadas que tengan contrato con el Estado, mientras se afilian al régimen subsidiado.

Años más tarde, se emitió la Ley 1438 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", la cual en su artículo 9º reafirmó que el principio de universalidad es un pilar fundamental del sistema general de seguridad

¹ Sentencia T-611 de 2014.

social en salud, a través del cual se garantiza el cubrimiento del servicio a todos los residentes del país.

El artículo 32 ibídem, determinó que *“el Gobierno Nacional desarrollaría todos los mecanismos para garantizar la afiliación de todos los residentes del Estado al sistema general de seguridad social en salud. Asimismo, la norma establece que cuando una persona que requiera la atención en salud, no se encuentre afiliada al sistema, ni tenga capacidad de pago, deberá ser atendida obligatoriamente por la entidad territorial y ésta última deberá iniciar el proceso para que la persona se pueda afiliar al sistema en el régimen contributivo”*.

La Corte Constitucional ha analizado y se ha pronunciado sobre la implementación del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 y ha señalado que, en su aplicación, se desprenden dos consecuencias: *“(i) la desaparición de la figura de los participantes vinculados consagrada en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y (ii) el aumento de la responsabilidad de las entidades territoriales de garantizar un verdadero acceso al servicio de salud de las personas que no se encuentran aseguradas y de iniciar los trámites necesarios para su afiliación al sistema general de seguridad social en salud de conformidad con los requisitos exigidos por la ley”*.

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE EXTRANJEROS NO RESIDENTES EN COLOMBIA

La Corte Constitucional se ha pronunciado recientemente en la sentencia T 705 de 2017 sobre la cobertura en salud de la población extranjera en Colombia, sobre el particular el artículo 100 de la Carta Política, señala *“los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”*. Adicional a ello, dicha disposición superior establece que los extranjeros en el territorio colombiano gozarán de las mismas garantías concedidas a los nacionales, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley.

A su vez desde antaño el más alto tribunal en lo constitucional indicó en la Sentencia T 215 de 1996, que los extranjeros que están en el territorio colombiano, deberán ser tratados bajo condiciones de igualdad, asegurando la protección jurídica de los mismos derechos que tienen junto con los nacionales colombianos. Reconocimiento que genera, una responsabilidad del habitante extranjero de cumplir con la normatividad vigente para todos los residentes en Colombia, de conformidad con lo señalado en el artículo 4º de la Constitución Nacional, el cual señala 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.

La Corte se pronunció sobre el tema en las sentencias T -321 de 2005 y T-338 de 2015, donde jurisprudencialmente reconoce la condición general de igualdad de derechos civiles y políticos entre los colombianos y los extranjeros, reconocimiento que genera el cumplimiento de obligaciones. En cuanto al ejercicio del derecho a la seguridad social de los extranjeros en la sentencia C-834 de 2007, al analizar la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 789 de 2002, la H. Corte Constitucional sentencia "que todos los extranjeros que se encuentren en Colombia tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de necesidad y urgencia con el fin de atender sus necesidades más elementales y primarias, en especial en materia de salud, lo que no restringe al legislador para ampliar su protección con la regulación correspondiente".

En la sentencia T-314 de 2016, Corte Constitucional sostuvo que los extranjeros "tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de urgencia con el fin de atender sus necesidades básicas, especialmente las relacionadas con asuntos de salud"².

En la citada Sentencia T-705 de 2017 la Corte reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que los extranjeros: "(i) deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos; (ii) tienen la obligación de cumplir la Constitución y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; (iii) tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de urgencia con el fin de atender sus necesidades básicas, especialmente las relacionadas con asuntos de salud".

² Sentencia T-314 de 2016.

En lo que respecta a las atenciones en urgencias las mismas se encuentran definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el numeral 5º del artículo 8 de la Resolución 6408 de 2016 como una "modalidad de servicios de salud, que busca preservar la vida y prevenir las consecuencias críticas, permanentes o futuras, mediante el uso de tecnologías en salud para la atención de usuarios que presenten alteración de la integridad física, funcional o mental, por cualquier causa y con cualquier grado de severidad".

El artículo 168 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, determina "que toda persona, sea residente o no, tiene derecho al menos a la atención inicial de urgencias, la cual debe ser prestada por todas las entidades públicas y privadas prestadoras del servicio de salud a todas las personas independiente de su capacidad de pago y condición migratoria³.

De igual forma la Ley 715 de 2001 dispone que todas las personas en Colombia tienen por lo menos derecho de recibir la atención de urgencias que sea requerida, independientemente del origen nacional o de su calidad de residentes, en los términos contemplados en los artículos 10 y 14 de la citada ley:

"Artículo 10. (...) Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

(...)

b) Recibir la atención de urgencias que sea requerida con la oportunidad que su condición amerite sin que sea exigible documento o cancelación de pago previo alguno;

³ Artículo 168 de la Ley 100 de 1993: "168.-Atención inicial de urgencias. 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." Ver también: Artículo 67 de la Ley 715 de 2001: "Atención de urgencias. 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. Para el pago de servicios prestados su prestación no requiere contrato ni orden previa y el reconocimiento del costo de estos servicios se efectuará mediante resolución motivada en caso de ser un ente público el pagador. La atención de urgencias en estas condiciones no constituye hecho cumplido para efectos presupuestales y deberá cancelarse máximo en los tres (3) meses siguientes a la radicación de la factura de cobro."

Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios. Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia."

Sobre la atención en urgencias de los habitantes extranjeros en Colombia, concluyó la Corte Constitucional que la misma 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 inmediatamente al paciente a una entidad prestadora del servicio que sí disponga del medio necesario para estabilizarlo y preservar la vida del paciente".

Ha precisado el máximo Tribunal en la materia, que mientras se le presta la atención en urgencias a los extranjeros no residentes, éstos deben realizar las gestiones necesarias para afiliarse al sistema general de seguridad social en salud, con el fin de acceder a un servicio integral, para lo cual es necesario que aclarar su "estatus migratorio". Igualmente, se estableció que no pueden prescindir de su deber de adquirir un seguro médico o un plan voluntario de salud, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011.

AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE LOS HABITANTES EXTRANJEROS NO RESIDENTES EN COLOMBIA

Sobre el particular se ha regulado en los artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016 emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que la afiliación es un acto que se realiza por una sola vez, por medio del cual se adquieren los derechos y obligaciones que se derivan de dicho sistema, por medio de la suscripción del formulario físico o electrónico que adopte el Ministerio.

Para la afiliación y el reporte de novedades al sistema, los afiliados se identificarán con uno de los siguientes documentos:

- "1. Registro Civil Nacimiento o en su defecto, el certificado de nacido vivo para menores de 3 meses.
2. Registro Civil Nacimiento para los de 3 meses y menores de siete (7) años edad.

3. Tarjeta de identidad para los mayores (7) años y menores de dieciocho (18) años de edad.
4. Cédula de ciudadanía para los mayores de edad.
5. Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda, para los extranjeros.
6. Pasaporte de la Organización de las Naciones Unidas para quienes tengan la calidad refugiados o asilados". (Negrillas fuera de texto).

En la sentencia T-314 de 2016, la Corte consideró que todos los ciudadanos, deben tener un documento de identidad válido para poder ser afiliados al sistema general de seguridad social en salud, de suerte 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"*.

Además, la Ley 1438 de 2011 establece en el párrafo 1º del artículo 32 que *"(...) a quienes ingresen al país, no sean residentes y no estén asegurados, se los incentivará a adquirir un seguro médico o Plan Voluntario de Salud para su atención en el país de ser necesario"*. Por su parte el Ministerio de Salud *"...ha señalado en esta misma línea que si bien los extranjeros que se encuentren de forma ilegal en el país no tienen una cobertura especial en el sistema general de seguridad social, al momento de ingresar deberán contar con una póliza de salud que permita la cobertura ante cualquier contingencia."*

Finalmente, se promulgó la Ley 1873 de 2017, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018". En cuanto a la situación actual que está viviendo el país en cuanto la migración masiva de venezolanos a Colombia, estableció en su artículo 140 "El Gobierno Nacional en atención a la emergencia social que viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres".

En reglamentación a dicha disposición legal, se emitió el Decreto 542 de 2018 "Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro

administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria”.

El artículo 1 del mencionado decreto señala “Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD diseñará y administrará un Registro de Administrativo de Migrante venezolanos en Colombia que permita ampliar la información sobre el fenómeno migratorio de esta población en nuestro país.”

Y su artículo 2. “Objeto del Registro. El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas social u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas vigentes”.

La información recaudada en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en territorio nacional servirá como fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria a que hace referencia el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017, así como para la posible ampliación de la oferta institucional.

En efecto, en Colombia actualmente se está presentado una situación crítica, la cual se concreta con la entrada de inmigrantes venezolanos al territorio nacional; sin embargo, de la lectura de las disposiciones en cita se puede colegir que se han implementado medidas para la solución de la problemática, para lo cual se encuentra en etapa de implementación de una base de datos para establecer y controlar a la población que ha ingresado al país, para luego implementar por parte del Estado una serie de programas humanitarios para su atención; para dicho propósito es necesario que las personas definan su condición, y obtengan el salvoconducto pertinente, para poder gozar la de la cobertura integral del sistema, hasta que ello suceda solamente podrán acceder a los sistemas de atención por urgencias que las instituciones del Estado posean.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

CASO CONCRETO

De las manifestaciones realizadas por los intervinientes y las pruebas que obran en el expediente se tiene que la señora MARTHA EMILIA CHIRINOS de nacionalidad venezolana, se encuentra residiendo de manera irregular en Colombia, sin que hasta el momento haya legalizado su situación migratoria ante las autoridades correspondientes, con el fin de obtener uno de los documentos que le permita no sólo legitimar su estancia en el territorio nacional, sino también vincularse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de la Entidad Promotora de Salud a que haya lugar, con el fin de que se le suministren las prestaciones médicas que requiera en adelante, con ocasión de su estado de salud pues según manifiesta en su país de origen fue diagnosticada con CANCER DE MAMA, TUMOR MALIGNO, diagnostico que merece especial atención y con ocasión al cual acudió el 18/04/2021 por el servicio de urgencias a la ESE HOSPITAL SANTA SOFIA DE CALDAS en donde le fue prescrito:

Santa Sofía		890801099	
TARJETA TRIAGE			
INGRESO 18/04/2020 08:41:04		SALIDA 18/04/2020 08:56:30	
PACIENTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS		HISTORIA: 17320611	
IDENTIFICACION: 17320611	EDAD: 39 AÑOS	SEXO: FEMENINO	FOLIO: 1
EMPRESA/EPS: PARTICULARES			
EXAMEN FISICO	Tensión Arterial: Sistolica 140 Diastolica 93 Media 108	Temperatura: 36.00	Axilar
SIGNOS VITALES	Frecuencia Cardiaca: 68	Frecuencia Respiratoria: 18	Saturación Oxígeno: 99 Glasgow 5
	Estado de Hidratación: HIDRATADO	Peso Actual:	
NEUROLOGICO	Indice Masa Corporal	Esc. Dolor : 7	
PIEL: NORMAL			
TRIAGE (Motivo De Consulta)			
4-AZUL -			
OBSERVACIONES:			
MOTIVO DE CONSULTA: "ME DUELEN LOS SENOS"			
ENFERMEDAD ACTUAL: PACIENTE FEMENINA DE 38 AÑOS DE EDAD PROCEDENTE DE VENEZUELA, COMENTA ANTECEDENTE DE ENFERMEDAD FIBROQUÍSTICA DE LA MAMA, LEREALIZARON RESECCIÓN Y TOMARON BIOPSIA LA CUAL REFIERE CON "REPORTE POSITIVO PARA MALIGNIDAD" SIN EMBARGO NO APORTA HISTORIA CLÍNICA. AHORA CONSULTA POR CUADRO CLÍNICO DE 48 HORAS DE EVOLUCIÓN CONSISTENTE EN MASTALGIA DERECHA, COMENTA QUE SE HA AUTOMEDICADO CON ACETAMINOFÉN SIN MEJORÍA. AL EXAMEN FISICO ESTABLEHEMOPHÁMICAMENTE, SE PALPA MASA DOLOROSA A NIVEL DE LAS 3 PM DE LA MAMA IZQUIERDA, MAMA DERECHA DOLOROSA, SIN SECRECIONES POR EL PEZÓN. G: 4 P: 4 C: 0 A: 0 FUM: 22/03/2020 PLANIFICADO P/OMEROY. EN EL MOMENTO SIN CRITERIOS DE ATENCIÓN EN TERCER NIVEL POR LO QUE FORMULO MAMOGRAFIA BILATERAL PRIORITARIA Y ANALGESIA, RECOMENDACIONES Y SIGNOS DE ALARMA. PACIENTE ENTIENDE Y ACEPTA.			
CLASIFICACION TRIAGE 4 - 4-PRIORITARIO,			

No obstante, se encuentra pendiente su realización debido a que no se encuentra afiliada al sistema de seguridad social en salud por su condición irregular.

Con el fin de ampliar la información y establecer las condiciones particulares de la accionante, en virtud de los principios de eficiencia, celeridad e informalidad de la acción de tutela, se procedió a establecer comunicación con MARTHA EMILIA CHIRINOS quien bajo la gravedad de juramento respondió:

PREGUNTADO: ¿A qué se dedica? CONTESTÓ: nada. No puedo trabajar porque antes trabajaba limpiando, pero ya no puedo trabajar porque no puedo limpiar.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

PREGUNTADO: ¿Qué edad tiene usted? CONTESTÓ: 40

PREGUNTADO: ¿Qué ingresos tiene? CONTESTÓ: mi esposo empezó a trabajar y gana para solo comer; es solo 30mil peso diarios.

PREGUNTADO: ¿Cómo está compuesto su núcleo familiar? CONTESTÓ: mis dos bebes de 6 años y 11 años y con mi esposo.

PREGUNTADO: ¿viven en casa propia o arrendada? CONTESTÓ: no, en una residencia arrendada.

PREGUNTADO: ¿Qué gastos tienen? CONTESTÓ: alimentación, arriendo, medicamentos.

PREGUNTADO: ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en el país? CONTESTO. 4 años.

PREGUNTADO: ¿Ha acudido usted a alguna entidad gubernamental como migración Colombia a normalizar su situación en el país como seria el permiso de permanencia? CONTESTO. No, ahorita que salió el permiso que el gobierno otorgo a los venezolanos es lo único que tenemos.

PREGUNTADO: ¿Manifieste qué gestiones ha realizado para legalizar su situación en el país? CONTESTO. Nada, porque se nos ha hecho difícil nos dicen que no que porque nosotros no tenemos nada que porque el único documento que tenemos es la cédula de Venezuela entonces siempre nos la han hecho difícil.

PREGUNTA: ¿se encuentra alguien de su núcleo familiar afiliado a alguna Entidad Promotora de Salud, régimen subsidiado? CONTESTO. No ninguno y no tenemos más familiares.

PREGUNTADO: ¿Informe posterior a la consulta realizada por la IPS SANTA SOFIA DE CALDAS que atenciones en salud ha recibido? CONTESTO: ninguna.

PREGUNTADO. ¿De las consultas y tratamientos en salud ordenados cuales se encuentran pendientes? CONTESTÓ: la mamografía y tengo ya grande en el pezón una bola mas grande que un huevo y eso me duele mucho.

PREGUNTADO. ¿Tiene posibilidad de asumir los costos del tratamiento de manera particular? CONTESTO. No.

Por lo visto, se advierte según la respuesta suministrada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA, quien procedió a solicitar informe a su Regional del Eje Cafetero poniendo de presente que la promotora del amparo no cuenta con un permiso especial de permanencia o con movimientos migratorios, y no obra prueba en el expediente que acredite que la interesada adelantara las gestiones administrativas correspondientes para obtener documento alguno que le permita regularizar su situación migratoria, pues así lo corroboró en su declaración, aclarando que tampoco tiene un salvoconducto de permanencia especial, documento que, según lo señalado en las consideraciones generales, es necesario para que pueda acceder al sistema general de seguridad social en salud, luego es dable determinar que la accionante ostenta la condición de extranjero no residente en el país.

En tal virtud, se concluye que la promotora de la acción se encuentra en condición de migratoria irregular, lo que le ha impedido ingresar al sistema general de seguridad social en salud, situación administrativa que debe definir, siendo dicha tarea su obligación para lograr lo pretendido. Al respecto, las gestiones para obtener el salvoconducto de permanencia pertinente es requisito indispensable para iniciar el proceso de afiliación en los términos de los artículos artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, a través del formulario físico o electrónico, siendo necesario que se identifique con la "Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda, para los extranjeros".

Bajo dicho panorama, se recalca entonces a la actora que para obtener su salvoconducto permanente expedido por Migración Colombia, documento que es indispensable para realizar los trámites de afiliación al SGSSS y, de esta forma, poder acceder a los servicios en salud de forma integral que demanda, deberá acudir al Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la Ciudad de Manizales, a efectos de definir su situación en el territorio colombiano, pues es su obligación de conformidad con lo establecido en el párrafo 1º del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011.

En todo caso, y dado que a los extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional, les asiste el derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado, en tratándose de aquellos eventos de necesidad y urgencia, con el fin de atender sus necesidades más elementales y primarias, lo que el ordenamiento jurídico ha denominado atención básica de urgencias

Siendo esto así, una adecuada atención de urgencias comprende emplear todos los medios necesarios y disponibles para estabilizar la situación de salud de la accionante, preservar su vida y atender sus necesidades básicas. Por ello, resulta razonable que al tratarse presuntamente de una enfermedad catastrófica como el cáncer, cuando los procedimientos y/o tratamientos sean solicitados por el médico tratante como urgentes y, por lo tanto sean indispensables y no puedan ser retrasados razonablemente sin poner en riesgo la vida, es necesaria una acción estatal inmediata y en el marco de la crisis migratoria, se ha previsto que, ante un evento de la naturaleza descrita, surge con urgencia una activación superior del principio de solidaridad orientado a que bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, se avance lo más expedita y eficazmente posible hacia la realización del derecho a la salud

con mayores estándares a la mera urgencia médica tratándose de aquellos migrantes en mayor situación de vulnerabilidad.

Ahora, 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, por ello se exhorta a la accionante para que regule su situación migratoria, es decir, obtenga un documento de identificación válido para participar en el Sistema de Salud ya sea en condición de afiliada al régimen contributivo o en su defecto al régimen subsidiado.

Así pues, para el despacho la prioridad en el tratamiento que requiere la accionante, demanda un compromiso y diligencia especial y la respuesta de los Entes territoriales no puede limitarse a una desatención en la prestación del servicio por su condición irregular, pues se requieren esfuerzos encaminados a la salvaguarda de la salud, vida digna e integridad personal de la actora quien se encuentra en alto riesgo por las consecuencias negativas que se derivan del hecho de padecer cáncer y, además, por enfrentarse en la actualidad a un proceso migratorio masivo con un impacto negativo en el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En estas condiciones, frente a los hechos planteados su deber es asegurar, por lo menos, que reciba por parte de la entidad competente la prestación de la atención médica correspondiente que permita determinar si requiere con necesidad un servicio adicional, dado que de la historia clínica aportada requiere con carácter prioritario la realización de MAMOGRAFIA BILATERAL, frente a lo cual deben remitirla y acompañarla con oportunidad y celeridad para ser atendida en una institución de salud habilitada para el efecto; pues la usuaria no puede permanecer en una situación de incertidumbre en relación con la prestación del tratamiento que requiere para atender su dolencia, lo cual genera que continúe afectada por fuertes y constantes dolores que desmejoran su calidad de vida.

En consecuencia se ordenara a la SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL en coordinación con la GOBERNACION DE CALDAS y la DIRECCION

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, en calidad de Entidades Territoriales, gestionar y asegurar, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas que tengan contrato con el Estado, como lo es la ESE HOSPITAL SANTA SOFIA DE CALDAS, la prestación de los servicios de salud requeridos por la accionante, que sean necesarios para conservar y estabilizar su condición de salud, así como de asumir los costos de los servicios de atención que por dicho concepto le sean prestados a la paciente con cargo a la atención pobre no afiliada, por tratarse de una persona extranjera no residente, cuyo estatus migratorio es irregular, quien no posee recursos económicos para acceder a un plan voluntario de salud y para costear con su propio patrimonio los tratamientos médicos que deprecia, servicios en salud que deberán prestar dentro de los niveles de atención que sean de su competencia.

En consecuencia, se ordenará a la GOBERNACION DE CALDAS, DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS en coordinación con la SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente decisión, presten los servicios médicos que requiere la accionante durante el tiempo en que permanezca como extranjera no residente en Colombia, dentro de los niveles de complejidad que sean de su competencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, sin que haya lugar a anteponer trabas administrativas de ninguna índole.

Ahora bien, frente a la petición de tratamiento integral que elevare la accionante este despacho la Negará, porque para acceder a los servicios de salud que conlleva la concesión de dicho aval, se requiere que la usuaria regularice su situación migratoria, así como adelante las gestiones administrativas pertinentes para afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo demás, se EXHORTARÁ a la señora MARTHA EMILIA CHIRINOS para que dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, con la asesoría de la PERSONERÍA MUNICIPAL adelante los trámites necesarios para regularizar su estadía en el territorio colombiano ante la oficina de Migración Colombia, a través del Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la ciudad de Manizales; una vez solucionada su situación, deberá realizar la afiliación al Sistema

General de Seguridad Social en Salud, dentro del régimen subsidiado de ser pertinente.

Ahora bien, no habrá lugar a impartir órdenes atinentes al recobro que podrán hacer, en caso de que se configuren los presupuestos legales para tal efecto, las entidades involucradas en las órdenes tuitivas impartidas por el Despacho, ante la autoridad correspondiente, ya que esta facultad se tiene conforme a las normas vigentes y habrá de efectuarse mediante el trámite administrativo correspondiente según la competencia de cada entidad, el cual resulta ser el escenario natural para dirimir esa clase de actuaciones y no la acción de tutela, cuyo fin es proteger los derechos fundamentales de las personas ante las situaciones que los vulneren o amenacen, mas no para resolver cuestiones netamente administrativas.

DECISIÓN

En virtud de lo expuesto, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Manizales, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO: TUTELAR a favor de MARTHA EMILIA CHIRINOS C.E. N° 17.320.611 los derechos fundamentales a la salud, seguridad social, vida digna, por lo considerado.

SEGUNDO: ORDENAR a GOBERNACION DE CALDAS, DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS en coordinación con la SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente decisión, presten los servicios médicos que requiere la accionante durante el tiempo en que permanezca como extranjera no residente en Colombia, dentro de los niveles de complejidad que sean de su competencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, sin que haya lugar a anteponer trabas administrativas de ninguna índole.

TERCERO: EXHORTAR a la señora MARTHA EMILIA CHIRINOS para que dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, con la asesoría de la PERSONERÍA MUNICIPAL adelante

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: MARTHA EMILIA CHIRINOS
ACCIONADA: DTSC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL
RADICADO: 170014003002-2021-00410-00

los trámites necesarios para regularizar su estadía en el territorio colombiano ante la oficina de Migración Colombia, a través del Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la ciudad de Manizales; una vez solucionada su situación, deberá realizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro del régimen subsidiado de ser pertinente.

CUARTO: NEGAR la solicitud de tratamiento integral, por las razones expuestas en precedencia.

QUINTO: ADVERTIR a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS y a la SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, que la normatividad reseñada es clara en endilgarle, la carga de prestar el servicios de salud a nivel de urgencias a la accionante quien ostenta la condición de extranjera no residente sin recursos, mientras se encuentre en curso el trámite de su situación migratoria, a efectos de que se surta su afiliación al Régimen Subsidiado, todo lo anterior dentro del marco de su competencia.

SEXTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más expedito, advirtiéndole que contra la presente providencia procede la impugnación dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación.

SEPTIMO: ENVÍAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de no ser impugnada la sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUIS FERNANDO GUTIÉRREZ GIRALDO
JUEZ