



Relatoría

**DERECHO A LA SALUD DE LOS EXTRANJEROS EN COLOMBIA- Obligación de los entes territoriales de garantizar el acceso al sistema de seguridad social en salud a la población vulnerable - Inaplicación de los artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016.**

En el orden de ideas, fácilmente se puede determinar que el Estado colombiano, y los entes territoriales, no pueden negar el acceso de una persona en estado grave de salud, pues estarían amenazando o poniendo en peligro, no solo el señalado derecho, sino también su vida digna; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016, la forma de acceder a la totalidad de los servicios del SGSSS, para los ciudadanos mayores de edad, como es el caso de la Accionante, es la "4. Cédula de ciudadanía ...", obviamente la expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual obliga a observar, que por su carácter de norma inferior a la Superior del artículo 86 de la Constitución Política, resulta inaplicable al caso, porque limita sin justificación alguna a un habitante de Colombia, que no posee la nacionalidad, ni documento de identidad colombiano alguno, el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, creando una discriminación inaceptable, amenazando el derecho superior a la salud, y su universalidad, pues si un extranjero, como es el caso de Jeanette Coromoto Carrasquel, natural venezolana, con permanencia irregular en el territorio colombiano por razones de fuerza mayor, de conocimiento público, tiene la obligación de regularizar su situación migratoria, para obtener un documento de identidad válido y así iniciar el proceso de afiliación a una Empresa Prestadora de Salud, se le está imponiendo una carga que no tiene porqué soportar, pues su acceso al Sistema de Salud, no puede impedirse válidamente por la falta del documento de identidad colombiano, que la misma autoridad Colombiana competente, está impidiéndole obtener, como es el caso de Migración Colombia, que ante la situación humanitaria de los venezolanos migrantes, en tránsito o con vocación de permanencia en el territorio nacional, de manera injustificada, ha puesto fechas para recepción de documentos, sin tener en cuenta que la situación de la República Bolivariana de Venezuela, obliga a sus habitantes, a migrar diariamente y por cualquier medio legal o ilegal, a los estados fronterizos, entre los que se halla Colombia, desatendiendo así no solo la norma superior, sino también lo expresado por el Relator Especial de la O.N.U. sobre los derechos humanos de los migrantes, que señala que pese a que los Estados han elaborado diferentes criterios para determinar en qué consiste la atención de la salud de urgencia, *"en ellos se omite tratar la cuestión fundamental de no supeditar la atención de la salud a la situación de inmigración de la persona interesada"*, que en el caso colombiano es protuberante, porque en contravía de su propia constitución, pretende ignorar la excepcionalidad de la situación, que igualmente impone soluciones excepcionales; en consecuencia, se protegerá el derecho de la migrante, para obtener su regularización, como tal en Colombia.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL  
SANTA ROSA DE VITERBO  
SALA ÚNICA**

Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación  
Ley 1128 de 2007



Relatoría

RADICACIÓN:	152383105001201800245 01
PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
INSTANCIA:	SEGUNDA
PROVIDENCIA:	FALLO
DECISIÓN:	REVOCAR
ACCIONANTE:	JEANETTE COROMOTO CARRASQUEL HERNANDEZ
ACCIONADO:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y SECRETARIA SALUD DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
M. PONENTE:	JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL Sala Segunda de Decisión
APROBADA:	Acta N° 148

Santa Rosa de Viterbo, jueves veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho  
(2018)

## 1. OBJETO:

Dentro del término previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 decide esta Sala la impugnación interpuesta por Jeannette Coromoto Carrasquel Hernández, contra el fallo del 24 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama.

## 2. ANTECEDENTES:

Se interpuso amparo Constitucional, a fin de que se tutelén los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la nacionalidad y la vida digna, petición realizada presuntamente a la Secretaria de Salud de Duitama y de Boyacá y el Ministerio de Relaciones Exteriores -Migración Colombia-.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes, **hechos:**

-Que hace aproximadamente dos meses, llegó a Duitama- Boyacá procedente de



Relatoría

Venezuela con su esposo, debido a la crisis política y económica de su país de origen.

-Que le fue diagnosticado cáncer de mama, hace aproximadamente dos meses y acudió a la ciudad de Tunja, Oficina de Migración, con el fin de legalizar su ingreso al país, informándosele que no era posible, pues debía esperar hasta que volvieran a otorgar permisos de entrada al país, pues la última fecha en que se otorgaron permisos fue hasta el 07 de junio de 2018 y ella se presentó el 12 de junio del año en curso.

-Como no fue posible legalizar su situación en el país, se dirigió a la Secretaria de Salud en Duitama, en la oficina del "SISBEN" para que la afiliaran debido a su grave estado de salud, pues debe iniciar quimioterapias lo más pronto posible, además de no tener recursos económicos.

## **2.1. PRETENSIONES:**

Pretende se tutelen sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, aplicando el principio de la dignidad humana, porque necesita que la afilien al sistema de seguridad social en salud régimen subsidiado SISBEN, lo más pronto posible, pues peligra su vida, por lo que necesita estar legalizada en el país.

-Que requiere urgentemente el suministro de los medicamentos Aromasín en tabletas de 25 mg y Acido Zoledrónico en ampollas de 4mg cada seis (6) meses.

## **2.2. TRAMITE PROCESAL:**

El 13 de agosto de 2018 el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, admitió la acción de Tutela y corrió traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores-Migración Colombia, a la Secretaria de Salud Departamental de Boyacá, y la Secretaría de



Relatoría

Salud de Duitama, las que fueron notificadas; en el auto admisorio, se citó a la accionante, quien ratificó lo expresando en la acción.

Los accionados y vinculados dieron respuesta, oponiéndose a la misma; vencido el término, se dictó el fallo, en el que se negó el amparo invocado.

### **2.3. RESPUESTA DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE DUITAMA**

La Alcaldía de Duitama, mediante apoderada Judicial, dio respuesta el 16 de agosto de 2018 a la acción de tutela, señalando que la accionante tenía un problema de cáncer de mama, diagnosticado en Caracas Venezuela desde el 2012, habiendo sido operada el 16 de mayo de 2013 y tratada con radioterapia en junio y julio del mismo año, en la misma ciudad.

Que la accionante no agotó los trámites previos para la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, pues su estadía sólo se podía prolongar por el tiempo máximo de noventa (90) días, debiendo solicitar un permiso especial de permanencia para ser beneficiaria del SISBEN, como lo hace cualquier otro ciudadano.

Por lo anterior, solicitó no tutelar los derechos de la accionante, por declarar improcedente la acción de tutela, por existir un proceso subsidiario, que no acredita haber agotado.

### **2.4. RESPUESTA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-MIGRACIÓN COLOMBIA**



Relatoría

El Ministerio de Relaciones Exteriores responde el 15 de agosto de 2018 *“no es espectador directo ni indirecto de ningún tipo de servicio público social”*, ni para nacionales, ni extranjeros, pues de ello, se encuentra a cargo las entidades del área social, como son las Secretarías Departamentales de Salud, Bienestar Social, entre otras.

## **2.5. RESPUESTA DE MIGRACIÓN COLOMBIA:**

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia procedió a solicitar el respectivo informe a la Regional Andina de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con relación a la condición migratoria de Jeanette Coromoto Carrasquel Hernández, identificada con cédula de ciudadanía Venezolana No. 8.572.157, en la que señala lo siguiente:

-Que Jeanette Coromoto, identificada con pasaporte No. 044297004, presenta ingresó por el puesto de Control Migratorio de Cúcuta, el día 12 de junio de 2018, con ingreso de permiso y permanencia de noventa (90) días, por lo que su permiso es como turista, y en éste caso solo se atienden casos de urgencia médica pero no se hacen acreedoras al “Sisben”.

Por todo lo anterior, considera que no tiene legitimación en la causa por pasiva, porque la entidad carece de competencia para atender las pretensiones incoadas; que no ha vulnerado de manera alguna los derechos fundamentales de la accionante toda vez que, no es la entidad encargada de prestar servicios de salud, siendo improcedente la acción, que en este caso no existe nexo de causalidad entre la acción de tutela, por la omisión o acción o amenaza de derechos fundamentales.

## **2.6. RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE SALUD DE BOYACÁ:**



Relatoría

Manifestó que carece de competencia, para hacer la afiliación de la accionante, por no estar dentro de la calificación como “*población pobre no afiliada*”, puesto que de conformidad con el artículo 49 de la Ley 715 de 2001, esta población debe ser certificada por los municipios que conforman el departamento de Boyacá, solicitando se declare la “falta de legitimación en Causa por Pasiva”, ya que la secretaria no es la competente, y no tiene ninguna responsabilidad para la afiliación a salud de la accionante.

## **2.7. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA:**

Por fallo de 24 de agosto de 2018, la Primera Instancia, negó la acción, argumentando que la accionante se encuentra en condición de migrante irregular, y la cual no ha tramitado el permiso especial de permanencia, sin embargo cuenta con la posibilidad de acceder al sistema de salud en Colombia, si se trata de una urgencia médica, toda vez que el Estado Colombiano tiene vocación de prosperidad; pero como la accionante no probó que requiere una atención urgente mediante una orden médica de Duitama, que disponga con urgencia la realización de las quimioterapias, refiriendo el alto riesgo en su salud de la accionante, sino se realizan los procedimientos urgentes para salvaguardar su vida, se infiere que la urgencia no es extrema.

## **2.8 IMPUGNACIÓN DEL FALLO DE ACCIÓN DE TUTELA:**

La accionante impugnó el fallo, argumentado que ha intentado su regularización como migrante en Colombia, pero que en el mes de julio se desplazó a Tunja, para realizar sus trámites, y en migración Colombia le dijeron que como había ingresado



Relatoría

después del 07 de junio de 2018, y el periodo de recepción de documentos lo había hecho el 12 de junio siguiente, lo que impidió que su situación de permanencia como extranjera fuera regularizada, debiendo esperar hasta cuando se volviera a hacer apertura para recepción de documentación, y obtener permiso de permanencia; por lo que no fue falta de voluntad para legalizar su situación y acceder al “Sisben” de seguridad social en salud; además asegura, que mediante la acción de tutela busca la afiliación al sistema de salud para los extranjeros, garantizando un mínimo de atención según el artículo 32, de la Ley 1438 de 2011.

### **3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER:**

#### **3.1 LO QUE SE DEBE RESOLVER:**

Corresponde a la Sala, si hay mérito para que proceda por violación inminente de derechos fundamentales a la vida, salud o mínimo vital, o sí, por el contrario, existen otros medios eficaces, que permitan a la accionante hacer valer sus derechos acordes con su situación actual.

#### **3.2. EL CASO:**

Analizada la Acción, sus pretensiones, las pruebas y los hechos de la demanda, como lo argumento el Juez de primera instancia, quien la declaró improcedente, por existir otros mecanismos eficaces para proteger los derechos invocados, se entra por esta Sala de tutelas, a observar que en aplicación de la protección constitucional, contenida en el artículo 86 de la Constitución Política, la tutela se extiende toda persona habitante de Colombia, ya que la Ley Superior no la restringe a los colombianos, debiéndose entender por el intérprete, que esta protección se



Relatoría

extiende a toda persona que habita en Colombia, sin distinción alguna, estableciéndose así la legitimación de la Accionante, para invocar el amparo.

Es incuestionable que la Acción constitucional propuesta, es para la protección de derechos Superiores, como es el caso de la vida, la salud, la nacionalidad y la vida digna, los cuales considera la accionante, amenazados por las vinculadas autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, propenden por la universalización y el aseguramiento al sistema de seguridad social, y por garantizar el acceso y la atención en salud a todos los habitantes del territorio nacional; igualmente, los artículos 3, 152, 156 literal b) de la Ley 100 de 1993 y artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, entre otros, señalan los deberes de reglamentación relativa a la obligación que tienen los entes territoriales de garantizar la prestación del servicio a la población pobre y vulnerable, no cubierta con subsidios a la demanda, norma que no distingue sus posibles beneficiarios.

En el orden de ideas, fácilmente se puede determinar que el Estado colombiano, y los entes territoriales, no pueden negar el acceso de una persona en estado grave de salud, pues estarían amenazando o poniendo en peligro, no solo el señalado derecho, sino también su vida digna; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1.3.2 y 2.1.3.4 del Decreto 780 de 2016, la forma de acceder a la totalidad de los servicios del SGSSS<sup>1</sup>, para los ciudadanos mayores de edad, como es el caso de la Accionante, es la “4. Cédula de ciudadanía ...”, obviamente la expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual obliga a observar, que por su carácter de norma inferior a la Superior del artículo 86 de la Constitución

---

<sup>1</sup> Sistema General de Seguridad Social en Salud.



Relatoría

Política, resulta inaplicable al caso, porque limita sin justificación alguna a un habitante de Colombia, que no posee la nacionalidad, ni documento de identidad colombiano alguno, el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, creando una discriminación inaceptable, amenazando el derecho superior a la salud, y su universalidad, pues si un extranjero, como es el caso de Jeanette Coromoto Carrasquel, natural venezolana, con permanencia irregular en el territorio colombiano por razones de fuerza mayor, de conocimiento público, tiene la obligación de regularizar su situación migratoria, para obtener un documento de identidad válido y así iniciar el proceso de afiliación a una Empresa Prestadora de Salud, se le está imponiendo una carga que no tiene porqué soportar, pues su acceso al Sistema de Salud, no puede impedirse válidamente por la falta del documento de identidad colombiano, que la misma autoridad Colombiana competente, está impidiéndole obtener, como es el caso de Migración Colombia, que ante la situación humanitaria de los venezolanos migrantes, en tránsito o con vocación de permanencia en el territorio nacional, de manera injustificada, ha puesto fechas para recepción de documentos, sin tener en cuenta que la situación de la República Bolivariana de Venezuela, obliga a sus habitantes, a migrar diariamente y por cualquier medio legal o ilegal, a los estados fronterizos, entre los que se halla Colombia, desatendiendo así no solo la norma superior, sino también lo expresado por el Relator Especial de la O.N.U. sobre los derechos humanos de los migrantes, que señala que pese a que los Estados han elaborado diferentes criterios para determinar en qué consiste la atención de la salud de urgencia, *“en ellos se omite tratar la cuestión fundamental de no supeditar la atención de la salud a la situación de inmigración de la persona interesada”*, que en el caso colombiano es protuberante, porque en contravía de su propia constitución, pretende ignorar la excepcionalidad de la situación, que igualmente impone soluciones excepcionales;



Relatoría

en consecuencia, se protegerá el derecho de la migrante, para obtener su regularización, como tal en Colombia.

En cuanto a la protección invocada del derecho a la Salud, se procede a examinar, partiendo del anterior análisis, en el que se determinó la naturaleza de universal del mismo, y que de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, no se limita a los naturales colombianos, sino que se extiende a todos los habitantes de Colombia sin distinción alguna, se tiene que la Accionante, padece cáncer, dolencia que se categoriza como enfermedad catastrófica, que amenaza la vida digna, y en caso de desatención al menos paliativa, puede afectar y suprimir el mismo derecho supremo de la vida, lo que configura la necesidad de la protección invocada, ya que el Estado Social de Derecho, no está en condiciones, de negar por razones de solidaridad, el tratamiento urgente que requiere la Accionante, por la falta de un documento de identidad nacional, por lo que se protegerá su derecho superior, disponiendo su vinculación a una EPS subsidiada, por su calidad de ser integrante de la *“población pobre no afiliada”*, actuación que deberá cumplir la Secretaría de Salud de Duitama, en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, el debiendo requerir a la EPS que de manera inmediata, para que proceda a suministrar los medicamentos Aromasín en tabletas de 25 mg y Acido Zoledrónico en ampollas de 4mg cada seis (6) meses, o sus equivalentes en Colombia, haciéndosele las evaluaciones periódicas que disponga el médico tratante.

En cuanto a la regularización de la situación legal de la Accionante, se impondrá a Migración Colombia, sede de Tunja, para que en el término máximo de tres (3) meses, proceda a recibir la documentación necesaria para el señalado trámite, lo que no obliga a esa entidad a que motivadamente expida una decisión en cualquier



Relatoría

sentido, que en todo caso habrá de tener en cuenta su situación de migrante en territorio colombiano.

**4. Por lo expuesto, la Sala Cuarta de Decisión de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, en sede de Juez Constitucional, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

## **RESUELVE:**

**4.1.** Revocar el fallo de Primera Instancia proferido el 24 de agosto de 2018 por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, y conceder la protección al derecho a la salud de Jeannette Coromoto Carrasquel, por lo que la Accionada Alcaldía Municipal de Duitama, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de éste fallo, procederá a Afiliar a la Accionante, a una EPS del Sistema Subsidiado de Salud, y a incorporarla al “Sisbén”, como integrante de la población pobre no afiliada. Es obligación de la Prestadora de Salud, que dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes a la afiliación que de la Accionante haga el Municipio de Duitama, proceda a suministrar a la Paciente, los medicamentos Aromasín en tabletas de 25 mg y Acido Zoledrónico en ampollas de 4mg cada seis (6) meses, o sus equivalentes en Colombia, debiendo hacer las evaluaciones médicas que disponga el médico tratante, lo que pondrá en conocimiento del EPS a la que sea incorporada.



Relatoría

**4.2.** Tutelar el derecho de petición a la Accionante, para que Migración Colombia, sede de Tunja, a más tardar dentro del término máximo de los tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta Acción, proceda a solicitar y tramitar la documentación necesaria para su regularización de la estadía en Colombia de la Accionante, lo que no obliga a esa entidad a que motivadamente expida una decisión en cualquier sentido, que en todo caso habrá de tener en cuenta su situación de migrante en territorio colombiano.

**4.3.** Expídase copia de esta decisión, con destino al Juez de Primera Instancia, para que haga el seguimiento al cumplimiento de este fallo, y tramite el eventual desacato. Es obligación de Migración Colombia, y del Municipio de Duitama, comunicar todos los actos que realicen, tendientes al cumplimiento de esta decisión constitucional, y remitirlos al Juzgado Laboral del Circuito de Duitama.

**4.4.** Disponer el envío del expediente a la Sala de Selección de la Corte Constitucional, para su eventual escogencia para revisión.

**4.5.** Notifíquese esta decisión por el medio más expedito, conforme a lo reglado en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991<sup>2</sup>

Cúmplase,

**JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL**  
**Magistrado Ponente**

---

<sup>2</sup> Artículo 30. Notificación del fallo. El fallo se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento a más tardar el día siguiente de haber sido proferido.



Relatoría

**GLORIA INÉS LINARES VILLALBA**  
**Magistrada**

**EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA**  
**Magistrado**  
**Con Salvamento de Voto**

st  
3380-00