

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ

Medellín, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN: TUTELA

ASUNTO: IMPUGNACIÓN

DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO  
PÉREZ Y OTROS

DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01

PROCEDENCIA: JUZGADO DÉCIMO (10°)  
ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO DE MEDELLÍN

INSTANCIA: SEGUNDA

#### SENTENCIA N° 38 AP

**TEMA:** *Permiso Especial de Permanencia / Población venezolana/ MODIFICA*

Procede la Sala a decidir las impugnaciones en contra de la sentencia proferida el once (11) de mayo de dos mil veinte (2020) por el JUZGADO DÉCIMO (10°) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, formuladas por el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA –UAEMC- y por la señora YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ, quien actúa en nombre propio, como agente oficiosa de su madre FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ y en representación de su hijo menor FREDDY JOSUÉ CASTILLO CAMACHO.

#### ANTECEDENTES

Manifiesta la accionante que su madre de 60 años de nacionalidad venezolana, padece de Alzheimer y de “kerofemia agresiva”, por lo que necesita varios medicamentos para su tratamiento.

Indica que debido a la crisis que vive Venezuela, decidió migrar a Colombia en el año 2019 junto con su madre y su hijo de 5 años, pero que debido a que ninguno de los

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01

IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ Y OTROS

DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

---

miembros de la familia contaba con pasaporte u otro documento que le permitiera regularizar su situación migratoria en Colombia, se les ha impedido obtener el Permiso Especial de Permanencia (PEP), ya que la Resolución 5797 de 2017 y la Resolución 0238 de 2020, estipula que uno de los requisitos para obtener este documento, es la vigencia y el sello de un pasaporte.

Expresa que debido a la no regularización de su situación migratoria, su hijo y su madre no han podido obtener una afiliación al sistema de seguridad social en salud, lo que ha implicado una vulneración a sus derechos fundamentales.

Aduce que el 26 de abril de 2020 solicitaron a Migración Colombia que les fuera expedido el PEP en favor de su madre y de su hijo, pero que esa solicitud fue negada el mismo día bajo el argumento de que no cumplían con los requisitos legales para que se expidiera este documento a su nombre.

### PETICIÓN

De conformidad con la fundamentación fáctica expuesta por los accionantes, solicitaron:

*“Tutelar el derecho fundamental a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y a la igualdad de mi madre FRANCELINA DEL CARMEN PÉREZ ROBLES y mi hijo FREDDY JOSUÉ CASTILLO CAMACHO.*

2. En consecuencia, se ordene a MIGRACIÓN COLOMBIA y al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES proceder a realizar los trámites tendientes para otorgarle a de mi madre FRANCELINA DEL CARMEN PÉREZ ROBLES, a mi hijo FREDDY JOSUÉ CASTILLO CAMACHO, un permiso especial de permanencia que les permita afiliarse a una EPS.

3. Así mismo, se ordene a la SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD DE ANTIOQUIA, al MUNICIPIO DE MEDELLÍN- SECRETARÍA DE SALUD y SAVIA SALUD EPS, proceder a realizar los trámites tendientes para practicar la encuesta del SISBÉN al núcleo familiar donde residen los afectados en comento, y en consecuencia se asignen los puntajes y parámetros para determinar si pueden acceder o no a los programas sociales y de salud que requieren.

4. De igual manera, se ordene a las entidades accionadas mencionadas en el numeral anterior, proceder a afiliar a FRANCELINA DEL CARMEN PÉREZ ROBLES, a mi hijo FREDDY JOSUÉ CASTILLO CAMACHO al régimen subsidiado de salud, y asignarles una EPS para garantizar el acceso a los servicios médicos y medicamentos que en la actualidad requieren por tratarse de sujetos de especial protección constitucional.

5. Ordenar que MIGRACIÓN COLOMBIA y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES proceda a realizar los trámites tendientes para otorgarme a mí, **YUDYS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ**, un **Permiso Especial de Permanencia**, que me permita acompañar a mi hijo y madre en el país, y a no ser separados de su familia.

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01

IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ Y OTROS

DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

---

6. Ordenar a las entidades accionadas mencionadas en el numeral anterior, a que se abstengan de tomar medidas sancionatorias en el presente caso.

7. Las demás que Usted, señor Juez, considere pertinentes.  
(...)”

### **ACTUACIÓN PROCESAL DEL A-QUO**

Correspondió por reparto el conocimiento de la presente acción al JUZGADO DÉCIMO (10°) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, despacho que mediante auto del veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019) admitió la acción, en contra de Savia Salud EPS, de la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia, del Municipio de Medellín, de Migración Colombia, del Ministerio de Relaciones y vinculó al Ministerio de Salud y a la Superintendencia de Salud.

Les concedió a las citadas entidades un término de dos (2) días para que se pronunciaran sobre los hechos que se narraron en el escrito de tutela. Las mismas fueron notificadas en debida forma.

### **POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS**

#### **Contestación del Ministerio de Salud y Protección Social**

La entidad vinculada contestó la presente acción de tutela a través de la Directora Jurídica, quien hizo un recuento normativo frente a la atención en salud de la población venezolana, e indicó que para la afiliación al sistema subsidiado en salud era necesario que se tuviera el Permiso Espacial de Permanencia y que para realizar la afiliación al sistema de seguridad social en salud, era requisito que se aportara la cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o un salvoconducto de permanencia, según corresponda.

Expresa que es deber de los accionantes adelantar todos los trámites administrativos necesarios para la afiliación y no de las entidades estatales por cuenta propia, por lo que eran los mismos los que debían realizar la gestión requerida.

#### **Contestación de la Superintendencia de Salud**

La entidad vinculada contestó la presente acción de tutela a través de la Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud, quien solicitó que se desvinculara a

dicha entidad, toda vez que los derechos que se enuncian como vulnerados, no son producto del actuar o la omisión de la Supersalud, motivo por el cual se debía declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva frente a su representada.

### **Contestación del Municipio de Medellín – Secretaría de Salud**

La entidad territorial contestó a través de la Subsecretaria de Despacho de la Secretaría de Salud quien indicó que para realizar la afiliación al régimen de seguridad social en salud, los accionantes debían tener el Permiso Especial de Permanencia (u otro documento válido según las normas que rigen el caso concreto), y cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 064 de 2020.

Indicó que en el caso de los accionantes, estos no cuentan con el Permiso Especial de Permanencia, por lo que no es posible realizar su afiliación a ninguna EPS, ya que no cumplen con los requisitos establecidos por las normas que regulan el presente asunto.

Solicitó que se declara la falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la Secretaría de Salud del Municipio de Medellín, ya que dicha entidad no había los derechos de los accionantes.

### **Posición del Ministerio de Relaciones Exteriores**

La entidad accionada contestó la presente acción de tutela a través de representante judicial, quien indicó que en el caso de los accionantes, se pudo verificar que ninguno figura con registro de ingreso al país por un puesto de control habilitado, ni tampoco con un registro en el historial del extranjero, por lo que se puede decir que se encuentran de forma irregular en el territorio colombiano y no han adelantado ningún trámite tendiente a regularizar su situación migratoria, ni poseen el Permiso Especial de Permanencia.

Solicitó que se conminara a los accionantes para que, una vez se levanten las restricciones con ocasión de la pandemia, se acercaran al Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano, con el fin de resolver su situación migratoria. Así mismo, que una vez los actores adelanten el trámite administrativo requerido, se les expediría un salvoconducto de permanencia SC2 que les permite permanecer en el territorio nacional, mientras se resuelve su situación migratoria, esto es, mientras solicitan la respectiva visa ante el

Ministerio de Relaciones Exteriores.

Indicó que el plazo para solicitar la expedición del Permiso Especial de Permanencia ya había terminado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 10064 de 3 de diciembre de 2018 y en la Resolución No. 3107 del 3 de diciembre de 2018, por lo que no era posible expedir este documento.

### **Traslado a Savia Salud EPS-S**

La accionada dio contestación a la presente solicitud de amparo mediante apoderado judicial, el cual indicó que sabía Savia Salud EPS no era la llamada a cumplir lo pretendido por la accionante, toda vez que el trámite de la encuesta SISBEN se encuentra a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual se realiza a través de los entes territoriales del orden municipal y distrital.

**La Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia y del Ministerio de Relaciones Exteriores**, no contestaron a pesar de haber sido notificadas en debida forma, según se evidencia en el archivo llamado *“2020-00101 notificación a las demandadas auto admisorio.pdf”*.

### **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Juzgado Décimo (10°) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del once (11) de mayo de dos mil veinte (2020) decidió acceder parcialmente a las pretensiones incoadas por la accionante y, en consecuencia, le ordenó a MIGRACIÓN COLOMBIA, que en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, realizara todas las gestiones pertinentes para que la señora YUDIS DEL CARMEN, adquiriera el Permiso Especial de Permanencia en el territorio colombiano.

Igualmente, instó a la señora YUDIS DEL CARMEN, para que se acercara a un Centro Facilitador de Servicios Migratorios con el fin de solicitar toda la información que requiera para adquirir el PEP.

Así mismo, le ordenó la Alcaldía de Medellín - Secretaria de Salud, que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, a través de la oficina o funcionario que ostente la calidad de encuestador y administrador del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) de la entidad territorial, realizara la encuesta con el fin de que el núcleo familiar de la señora YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ, sean incluidos como beneficiarios del régimen subsidiado de salud.

## **IMPUGNACIÓN**

### **Impugnación de la señora Yudis del Carmen Camacho Pérez**

La accionante impugnó el fallo proferido en la presente acción, indicando que el juez de primera instancia omitió resolver sobre varios aspectos, ya que solo hizo referencia a la expedición del Permiso Especial de Permanencia en su favor, más no incluyó la protección solicitada en favor de su madre y de su hijo, ya que la falta de regularización migratoria ha impedido la afiliación de estos últimos al sistema de seguridad social en salud.

Solicitó oficiar a MIGRACIÓN COLOMBIA y al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES para que informen cuántas solicitudes de extensión de Permisos Especiales de Permanencia han sido presentadas por medio de derechos de petición y cuántas han sido favorablemente sin intermediación de acciones

### **Impugnación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia -UAEMC-**

La entidad accionada impugnó el fallo de primera instancia, al considerar que se estaba dando una orden que no podía cumplirse, ya que se ordenó la expedición de un documento, del cual no pueden ser titulares los ciudadanos extranjeros, ya que no cumplen los requisitos para el mismo, lo que evidencia que lo resuelto desconoce los preceptos legales que rigen el caso concreto.

Manifestó que los accionantes no ingresaron de forma regular al territorio nacional por un puesto de control habilitado, por lo que es claro que no cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 y, en consecuencia, no pueden ser titulares del PEP.

Indicó que no le corresponde a la entidad accionada realizar gestiones y/o adelantar trámites administrativos migratorios para regularizar la permanencia de ciudadanos extranjeros, máxime cuando la ciudadana venezolana YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ, permanece de manera irregular en el Estado colombiano. En este punto precisa que esta responsabilidad es exclusiva de la accionante.

Expresa que el único documento que le puede expedir la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a la accionante es un salvoconducto, que le permite permanecer en el territorio nacional, mientras resuelve su situación administrativa migratoria, documento que le permite afiliarse al Sistema General de Salud y por ende acceder a la salud.

### **Impugnación del Municipio de Medellín**

El ente territorial impugnó el fallo de primera instancia a través de la Subsecretaria de Despacho de la Secretaría de Salud, quien indicó que en la parte motiva de la sentencia se indicaba el deber que tenía el municipio de informar a la accionante sobre cómo adquirir el PEP, pero que en la parte resolutive dio una orden totalmente distinta, en la cual solicitó que se realizara la encuesta Sisben y la afiliación al régimen subsidiado en salud, lo cual es una total incongruencia.

Así mismo, señaló que el fallo desconoce las competencias de las entidades accionadas, toda vez que la realización de la encuesta SISBEN se encuentra exclusivamente en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAP), dependencia que no fue vinculada a la presente acción constitucional y que igualmente tampoco podría proceder, toda vez que los afectados no cuentan con un documento válido para la realización de esta.

Solicitó que se revisara el fallo de primera instancia, por carecer de las condiciones necesarias de una sentencia congruente, además de obligar a la entidad territorial a realizar acciones que desbordan sus competencias.

## CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

La Sala deberá establecer si a través de la acción de tutela se puede ordenar la expedición de un permiso especial de permanencia a la señora Yudis del Carmen Camacho Pérez, a su madre Francelina del Carmen Pérez Robles y a su hijo menor Fredy Josué Castillo Camacho, como lo pretende tanto en su escrito de tutela como en la impugnación.

Así mismo, se deberá determinar si las órdenes emitidas por el *A Quo* en el fallo de primera instancia, se ajusta a las competencias propias de las entidades accionadas.

### 2. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación de la presente acción de tutela, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

### 3. La acción de tutela

De conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela constituye un medio de defensa de carácter excepcional consagrado en beneficio de toda persona, para reclamar ante los jueces en cualquier tiempo y lugar mediante un procedimiento preferente y sumario la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando son vulnerados, amenazados o cercenados por la acción o la omisión de la autoridad pública o particulares, siempre que el agraviado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que dicha tutela se invoque como mecanismo transitorio para precaver algún perjuicio irremediable.

### 4. Sobre el Permiso Especial de Permanencia –PEP– para migrantes venezolanos

El Permiso Especial de Permanencia –PEP– fue creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a raíz de la crisis migratoria que presenta el país, debido a la situación actual de Venezuela.

La citada resolución dispuso lo siguiente:

**ART. 1º —Creación.** Créase el permiso especial de permanencia (PEP), el cual se otorgará únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución.
2. Haber ingresado al territorio nacional por puesto de control migratorio habilitado con pasaporte.
3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

**PAR. 1º**—El plazo para solicitar el permiso especial de permanencia (PEP) será de noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente resolución.

**PAR. 2º**—El permiso especial de permanencia (PEP), no reemplaza el pasaporte y no será válido como documento de viaje para salir y entrar al país.

**PAR. 3º**—El permiso especial de permanencia (PEP), será expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo.

*El cumplimiento de los requisitos no garantiza la expedición del permiso especial de permanencia (PEP), en todo caso su otorgamiento será facultad discrecional y potestativa de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.*

**ART. 2º—Vigencia del permiso especial de permanencia (PEP).**El permiso especial de permanencia (PEP) se otorgará por un periodo de noventa (90) días calendario, prorrogables por periodos iguales, sin que exceda el término de dos (2) años.

**PAR.**—Si superado el término de vigencia del permiso especial de permanencia (PEP), el nacional venezolano continúa en el país sin haber obtenido visa, incurrirá en permanencia irregular.” (Subraya fuera de texto)

El término para la adquisición de este Permiso Especial de Permanencia –PEP– fue prorrogado mediante la Resolución 740 del 5 de febrero de 2018, resolución que dispuso que podrían solicitarlo los nacionales venezolanos que se encontraran en territorio colombiano al 2 de febrero de 2018 y para ello tendrían un plazo de 4 meses, contados a partir de la fecha de publicación de dicha resolución.

Así mismo, la Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018 otorgó un nuevo término para solicitar este permiso, a la vez que estableció que podrían acceder al mismo los venezolanos que se encontraran en Colombia al 17 de diciembre de 2018 y tendrían un plazo para adquirirlo de 4 meses contados a partir de la publicación de este acto administrativo.

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01

IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ Y OTROS

DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

---

Posteriormente, mediante Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019, se reglamentó el Permiso Especial de Permanencia- PEP, creado mediante la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 *“Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia –PEP, creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia”*, determinó un nuevo término para acceder al PEP, para los venezolanos que se encontraran en territorio colombiano al 29 de noviembre de 2019 y estableció un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de la publicación de la resolución.

La finalidad de este permiso, según el artículo 3º de la Resolución 5797 de 2017, es que quienes lo tengan, puedan ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de un contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades que tengan una regulación especial.

Por otro lado, la Resolución 003015 del 18 de agosto de 2017 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, decidió incluir el Permiso Especial de Permanencia –PEP– como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social e indicó que la vinculación a este seguirá estando sujeta al marco legal vigente de cada régimen.

Ahora, en el caso de los migrantes venezolanos que se encuentren en el país de forma irregular y, por tal motivo no puedan acceder a los beneficios que trae consigo la adquisición del PEP, la Corte Constitucional en Sentencia T-210 de 2018<sup>1</sup> expuso:

*38. Los anteriores precedentes permiten inferir que, cuando carezcan de recursos económicos, los migrantes con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención de urgencias<sup>2</sup> con cargo al Departamento, y en subsidio a la Nación cuando sea requerido, hasta tanto se logre su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>3</sup>. Es de aclarar que, con esta interpretación, la Corte no extiende el alcance del derecho a la salud de manera más amplia a la que el Gobierno Nacional ya ha establecido.*

*Además, se puede concluir que para aquellos migrantes de paso y/o aquellos que no han regularizado su estatus migratorio dentro del país, el SGSSS no ha previsto una*

---

<sup>1</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> Sentencia T-705 de 2017, MP: José Fernando Reyes Cuartas.

*cobertura especial más allá de la ‘atención de urgencias’ y de las acciones colectivas de salud con enfoque de salud pública<sup>4</sup>.*

(...)

*45. Si bien dichas situaciones que imposibilitan a los ciudadanos venezolanos más pobres ingresar a Colombia como migrantes regulares, son circunstancias que se develan en la medida en que el éxodo ocurre; y si bien es cierto que dado que Colombia no ha sido receptor de migrantes históricamente sino más bien expulsor no cuenta con un marco normativo completo de protección al migrante y al refugiado, dichas situaciones no pueden servir de excusa para actuar con prontitud ante esta crisis humanitaria. La difícil realidad que afrontan los ciudadanos venezolanos en su territorio y los nuevos riesgos vienen a asumir al ingresar como migrantes a Colombia en situación de irregularidad, requieren que el Estado sea más enérgico y constante en la adopción de medidas que garanticen una efectiva garantía de su derecho fundamental a la salud.*

(...)

*Por esta razón, la Corte considera que el Gobierno colombiano y todo el entramado institucional con funciones en materia de salud deben ser constantes en la labor de consecución de recursos de cooperación internacional y nacional y en la toma de cualquier otro tipo de medidas que le permitan avanzar lo más expedita y eficazmente posible<sup>5</sup> hacia la realización del derecho a la salud de los migrantes con mayores estándares a la mera urgencia médica, especialmente en tratándose de aquellos migrantes en mayor situación de vulnerabilidad. En esa medida, el Gobierno nacional deberá esforzarse al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para adoptar medidas dirigidas a garantizar el derecho a la salud de los migrantes irregulares<sup>6</sup>.*

*48. Por último, con relación a la ‘atención de urgencias’ que se brinda actualmente a los migrantes irregulares, la Corte debe advertir que la interposición de la tutela para garantizar los servicios de salud más urgentes que requiera esta población, no puede convertirse de nuevo en una vía para canalizar las fallas que el sistema de salud represente para esta población<sup>7</sup>. Una de las razones que motivó precisamente la sentencia T-760 de 2008, mediante la cual se dieron ordenes al Gobierno nacional de carácter estructural para solucionar la crisis del sector salud, fue que “un buen número de sentencias de tutela terminó teniendo efectos negativos sobre la equidad, la sostenibilidad financiera y la eficiencia del sistema”<sup>8</sup>.*

De conformidad con lo anterior, según lo dicho por la Corte Constitucional, el hecho que un migrante venezolano se encuentre en el país de forma irregular, no es óbice para que los servicios de salud que requiera le sean suministrados, caso en el cual, es deber garantizar las atenciones de urgencia que necesite, independientemente de si cuenta o no con el Permiso Especial de Permanencia –PEP–.

<sup>4</sup> Intervención del Ministerio de Salud durante el trámite de revisión.

<sup>5</sup> Observación General no. 14, párrafos 30 y 31. Consultado en <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-14-derecho-al-disfrute-del-mas-alto-nivel-posible-salud-articulo-12>

<sup>6</sup> Observación General no. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 13.

<sup>7</sup> Langford, M. (2013). Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales: tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado’, Ed. Siglo del Hombre y Universidad de Los Andes, colección Derecho y Sociedad, pág. 248, Bogotá.

<sup>8</sup> Procuraduría General de la Nación y Dejusticia, ‘El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos y el sistema de inspección, vigilancia y control del Estado colombiano en materia de quejas en salud’, Bogotá (como se cita en Langford, 2013).

## 5. Caso concreto

La señora YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ, actuando en nombre propio, como agente oficiosa de su madre FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ y en representación de su hijo menor FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO, presentó acción de tutela en contra de SAVIA SALUD EPS, de la SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD DE ANTIOQUIA, del MUNICIPIO DE MEDELLÍN- SECRETARÍA DE SALUD, de MIGRACIÓN COLOMBIA y del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, por considerar que dichas entidades habían vulnerado sus derechos fundamentales, al no expedir el Permiso Especial de Permanencia requerido para poder realizar la afiliación de los accionados al sistema general de seguridad social en salud y para que les realizaran la encuesta SISBÉN a su núcleo familiar.

El *A Quo* accedió parcialmente a lo pretendido por la parte accionante y le ordenó a MIGRACIÓN COLOMBIA, que en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, realizara todas las gestiones pertinentes para que la señora YUDIS DEL CARMEN, adquiriera el Permiso Especial de Permanencia en el territorio colombiano. Así mismo, instó a la accionante para que se acercara a un Centro Facilitador de Servicios Migratorios con el fin de solicitar toda la información que requiera para adquirir el PEP.

Igualmente, le ordenó a la Alcaldía de Medellín - Secretaria de Salud, que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, a través de la oficina o funcionario que ostente la calidad de encuestador y administrador del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) de la entidad territorial, realizara la encuesta con el fin de que el núcleo familiar de la señora YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ, sean incluidos como beneficiarios del régimen subsidiado de salud.

La señora **Yudis del Carmen Camacho Pérez** impugnó el fallo de primera instancia, al considerar que el *A Quo* no había analizado de forma integral lo pretendido por ella, ya que dio la orden a las accionadas de que le expidieran el Permiso Especial de Permanencia a ella, pero no incluyó a su madre y a su hijo, lo cual los deja en una condición de desprotección.

La **Unidad Administrativa Especial Migración Colombia -UAEMC-** impugnó el fallo de primera instancia a través de apoderada judicial, al considerar que la orden que dio el *A Quo* era imposible de cumplir, en la medida en que ordenaba la expedición de un permiso especial de permanencia a favor de los accionantes, cuando estos no cumplían los requisitos para acceder a este, toda vez que ingresaron al país de forma irregular.

Así mismo, la apoderada de la accionada indicó que es la accionante la que debe realizar las gestiones administrativas para regular su permanencia en el país, máxime cuando entró de forma irregular. Igualmente expresó que el único documento que le puede expedir la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a la accionante es un salvoconducto, que le permite permanecer en el territorio nacional, mientras resuelve su situación administrativa migratoria, documento que le permite afiliarse al Sistema General de Salud y por ende acceder a salud.

El **Municipio de Medellín – Secretaría de Salud** impugnó el fallo de primera instancia a través de la Subsecretaria de Despacho, quien indicó que el fallo no era congruente, toda vez que en la parte motiva se determinaba una orden de dar información a cargo del municipio, y en la parte resolutive se le ordenó que realizara la encuesta SISBEN a la accionante y a su grupo familiar, cuando ello no es competencia de dicha entidad sino del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAP), entidad que no fue vinculada.

Ahora, de conformidad con la normativa y la jurisprudencia aplicable al caso concreto, considera la Sala que no es factible acceder a lo pretendido por la parte accionante, en el sentido de que se ordene el Permiso Especial de Permanencia –PEP-, como erróneamente también lo dispuso el *A Quo*, ya que, tal como se indicó en acápites anteriores, existe un procedimiento para la expedición de este permiso que establece unos requisitos, los cuales no pueden ser omitidos por parte de ninguna autoridad judicial.

El Estado Colombiano ha adoptado una serie de medidas tendientes a contrarrestar los efectos de la crisis migratoria que se presenta en el vecino país, pero estas medidas tienen unos requisitos que no pueden modificarse a través de la acción de tutela, como lo pretende la parte actora, pues eso implicaría pasar por encima del mismo ordenamiento jurídico y vulnerar el derecho a la igualdad de otras personas que se encuentran en iguales o peores condiciones que las de la parte actora, lo cual resulta a todas luces improcedente.

Así, entonces, considera la Sala que se debe **MODIFICAR** la orden del juez de primera instancia, en el sentido de ordenarle a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA -UAEMC-** y al **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, que en un término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, expidan un salvoconducto a la señora **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ**, a la señora **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y al menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, mientras estos realizan todas las gestiones migratorias necesarias, con el fin de regular su permanencia en el país.

Así mismo, se **EXHORTARÁ** a la parte accionante para que acuda al Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano, con el fin de que regularice su situación en el país.

Por otro lado, se deberá **REVOCAR** la orden que se dio al **MUNICIPIO DE MEDELLÍN – SECRETARÍA DE SALUD**, toda vez que no es posible realizar la encuesta SISBEN a los accionantes, en la medida en que todavía no cuentan con un documento válido para ello y cualquier orden en contrario sería pasar por encima de los procedimientos establecidos en las normas que rigen el asunto.

Igualmente, y con el fin de garantizar la atención en salud de la accionante y de su grupo familiar, se **ORDENARÁ** a la **SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** que garantice la prestación de los servicios de salud en urgencias que requieran las señoras **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ** y **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y el menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, con cargo a los recursos de la oferta.

## **6. Respecto al impedimento del Dr. Álvaro Cruz Riaño**

Manifiesta el magistrado **ÁLVARO CRUZ RIAÑO**, integrante de la Sala de Decisión, que su hermano labora en calidad de contratista como Coordinador de los Centros Médicos de la entidad accionada y dentro de sus funciones se encuentra la de apoyar desde el punto de vista técnico las respuestas a las acciones de tutela en materia de salud.

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01  
 IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA  
 DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ Y OTROS  
 DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

---

Con fundamento en lo anterior, considera que se encuentra incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 1 del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- que prevé:

*“ARTÍCULO 56. CAUSALES DE IMPEDIMENTO. Son causales de impedimento:*

***1. Que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o algún pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, tenga interés en la actuación procesal.*** (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Consideran los demás integrantes de la Sala que lo manifestado por el DR. ÁLVARO CRUZ RIAÑO, tipifica la causal de impedimento transcrita, motivo suficiente para aceptar dicho impedimento y la correspondiente decisión se adoptará en Sala Dual.

Por lo anterior, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE DECISIÓN** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Dr. Álvaro Cruz Riaño en el proceso de la referencia.

**SEGUNDO. MODIFICAR** la Sentencia del once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en la acción de tutela adelantada por la señora **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ** actuando en nombre propio, como agente oficiosa de su madre **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y en representación de su hijo menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, la cual quedará así:

*“**PRIMERO. TUTELAR** los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna de la señora de la señora **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ**, de la señora **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y del menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, vulnerados por el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA -UAEMC-** y la **SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**.*

***SEGUNDO. ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA -UAEMC-** y al **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, que en un término máximo de diez (10) días contados a partir de la*

RADICADO: 05001-33-33-010-2020-00101-01

IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

DEMANDANTE: YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ Y OTROS

DEMANDADO: SAVIA SALUD EPS Y OTROS

---

notificación de esta providencia, expidan un salvoconducto a la señora **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ**, a la señora **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y al menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, mientras estos realizan todas las gestiones migratorias necesarias, con el fin de regular su permanencia en el país.

**TERCERO. EXHORTAR** a la señora **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ** para que acuda al **CENTRO FACILITADOR DE SERVICIOS MIGRATORIOS** más cercano, con el fin de que regularice su situación migratoria y la de su familia en el país.

**CUARTO. ORDENAR** a la **SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** que garantice la prestación de los servicios de salud en urgencias que requieran las señoras **YUDIS DEL CARMEN CAMACHO PÉREZ** y **FRANCELINA DEL CARMEN ROBLES PÉREZ** y el menor **FREDY JOSUE CASTILLO CAMACHO**, con cargo a los recursos de la oferta.

**QUINTO. DESVINCULAR** a las demás entidades vinculadas y accionadas en la presente acción de tutela.”

**TERCERO. NOTIFÍQUESE** esta providencia en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión y comuníquese la decisión al juzgado de origen.

**CÓPIESE, Y NOTIFÍQUESE**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **Acta Nro. 31**

**Los Magistrados,**

**JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**