

Sentencia T-058/20

AFILIACION DE EXTRANJEROS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Regulación

AFILIACION DE EXTRANJEROS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Requisitos

DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES-Obligaciones mínimas del Estado colombiano

El acceso a la atención integral en salud de los extranjeros en Colombia –esto es, su vinculación al SGSSS– se sujeta, al igual que sucede con los nacionales colombianos, al cumplimiento de las exigencias normativas dispuestas para ello. En todo caso, según la jurisprudencia constitucional, con independencia del estatus migratorio de aquellos, se les debe garantizar un mínimo de atención en salud: la de urgencias

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE LOS EXTRANJEROS EN COLOMBIA-Deber de cumplir el ordenamiento jurídico

AFILIACION DE EXTRANJEROS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-No vulneración por cuanto exigencia de requisitos es necesaria para garantizar acceso permanente al SGSSS

Referencia: expediente T-7.594.960

Partes: Franklin Bruno Romero Orasma en contra de EPS y Medicina Prepagada Suramericana S.A.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de segunda instancia, proferido el 9 de agosto de 2019 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Apartadó (Antioquia), que confirmó la decisión del 3 de junio del mismo año, del Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia), mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales del menor Frank Jeter Romero Bueno, dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Franklin Bruno Romero Orasma en contra de EPS y Medicina Prepagada Suramericana S.A. (en adelante Sura EPS).

El expediente de la referencia fue seleccionado mediante auto del 18 de octubre de 2019, proferido por la Sala de Selección Número Diez.

I. I. ANTECEDENTES

2. El núcleo familiar del accionante está compuesto por su esposa, la señora Glorismar del Carmen Bueno González, y sus dos hijos: Frank Jeter Romero Bueno, de 5 años, y Ashley Nazareth Romero Bueno, de 11 meses.

3. Señala que se encuentra afiliado a Sura EPS, en calidad de cotizante, y que su esposa y su hija Ashley Nazareth Romero Bueno (nacida en Colombia) son beneficiarias suyas. Además, que Sura EPS ha negado la vinculación de su hijo Frank Jeter Romero Bueno al no contar con pasaporte u otro de los documentos exigidos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016, “Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, dada su condición de extranjero.

4. Según afirma el accionante, a pesar de que su hijo goza de un buen estado de salud, al no permitírsele que reciba una atención integral se le ha negado la posibilidad de beneficiarse, entre otros, de los controles de pediatría y de nutrición.

5. Pretensiones. El 18 de junio de 2019, Franklin Bruno Romero Orasma presentó demanda de tutela en contra de Sura EPS, en la cual solicitó se le ordenara afiliar a su hijo Frank Jeter Romero Bueno como beneficiario suyo, de tal forma que se protegieran los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social de este.

6. Respuesta de la accionada. Por medio de auto del 18 de junio de 2019, el Juzgado Tercero

Promiscuo Municipal de Apartadó admitió la acción. En respuesta al auto que la vinculó al proceso, Sura EPS solicitó que se negaran las pretensiones, pues la negativa a la afiliación del menor había obedecido al cumplimiento de lo dispuesto por la “Circular No. 097 del 11 de enero de 2018” del Ministerio de Salud y Protección Social. Según esta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016, para obtener los beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la población migrante de origen venezolano debía inscribirse a una entidad promotora de salud, para lo cual debía exhibir alguno de los siguientes documentos: (i) cédula de extranjería, (ii) carné diplomático, (iii) salvoconducto de permanencia, (iv) pasaporte de la ONU para refugiados o asilados o (v) pasaporte para menores de 7 años o Permiso Especial de Permanencia.

7. Decisiones objeto de revisión. Mediante sentencia del 3 de julio de 2019, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó negó el amparo, al considerar que “la exigencia de la EPS Sura no es caprichosa, sino que es [...] de carácter legal, pues el Decreto 780 de 2016 así lo determina”.

8. Mediante escrito del 8 de julio de 2019, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. Por medio de sentencia del 9 de agosto de 2019, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Apartadó confirmó la decisión del a quo. Argumentó que el accionante estaba en posibilidad de tramitar ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia un documento que reemplazara la exigencia de aportar el pasaporte de su hijo. Además, tuvo en cuenta que el menor de edad se encontraba en buen estado de salud, de allí que la intervención del juez de tutela fuese innecesaria.

9. Actuaciones en sede de revisión. Por medio de auto del 13 de noviembre de 2019, la Sala Primera de Revisión dispuso vincular (i) al Ministerio de Relaciones Exteriores; (ii) al Ministerio de Salud y Protección Social; y (iii) a Migración Colombia y oficiar a las siguientes autoridades, con el fin de recaudar información relevante para el trámite.

10. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que informara: (i) si en el territorio nacional existía representación consular del gobierno de Venezuela o alguna otra oficina donde los migrantes de este país pudieran realizar los trámites tendientes a la obtención y expedición del pasaporte por primera vez; (ii) si el gobierno de Colombia contaba con un canal diplomático o administrativo con el gobierno de Venezuela, mediante el cual los migrantes

indocumentados pudieran tramitar la obtención y expedición del pasaporte. A su vez, informara (iii) cuál era el documento idóneo para probar la filiación en la República Bolivariana de Venezuela y (iv) qué requisitos debía contener un acta de nacimiento expedida por dicho país para considerarse válida en Colombia.

11. Mediante oficios S-GVI-19-048139 y S-GAJR-19-048153 del 21 de septiembre de 2019, la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó que se declarara improcedente la acción, por cuanto “no es prestador directo ni indirecto de ningún tipo de servicio social público dirigido a nacionales o extranjeros que se encuentren en situación regular o irregular en el territorio nacional”. Además, resaltó que el Ministerio no hacía parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud –en adelante, SGSSS–, ni intervenía en su administración.

12. Respecto de la situación migratoria de los extranjeros en Colombia, indicó que el Decreto 1067 de 2015 disponía que el documento idóneo para el ingreso y permanencia de estos era la visa, en sus diferentes categorías. Aclaró que el trámite para la obtención de este documento era rogado. Además, informó que ni el accionante ni el agenciado habían solicitado el trámite de alguna de las modalidades de visa, conforme pudo verificarse en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano –SITAC–.

13. En cuanto al caso particular de los migrantes venezolanos, señaló que para regularizar su estadía se había expedido la Resolución 5797 de 2017, que creó el Permiso Especial de Permanencia –en adelante, PEP–. El trámite para su expedición, según indicó, debía surtirse ante los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios –CFSM–, ubicados en diferentes ciudades de Colombia.

14. Finalmente, en cuanto a los demás requerimientos de información, indicó que el gobierno de Venezuela solo tenía representación diplomática mediante su embajada, sin que se hubieran acreditado funcionarios consulares. Asimismo, señaló que dentro de sus funciones no estaba la de suministrar información acerca de trámites consulares, normativa o procedimientos internos de gobiernos foráneos.

15. La Sala solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social que informara: (i) qué requisitos debían cumplir los niños migrantes venezolanos para afiliarse como beneficiarios en el régimen contributivo de seguridad social en salud, (ii) si para tales efectos se aceptaban

documentos distintos a la “Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia”, en los términos del artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016. Por último, (iii) si existía un trámite especial por medio del cual un menor de 5 años indocumentado, de nacionalidad venezolana, pudiera ser afiliado al SGSSS como beneficiario de su padre, cotizante del régimen contributivo y con permiso especial de permanencia.

16. Mediante oficio No. 201911301570811 del 25 de noviembre de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitó la exoneración del trámite, pues la satisfacción de las pretensiones del actor no hacía parte de sus competencias. Puso de presente que el gobierno nacional había puesto en marcha políticas de atención en salud para migrantes venezolanos, debido al éxodo que afrontaba el país, en particular: (i) la provisión de recursos económicos para que las distintas entidades territoriales prestaran la atención de urgencias; y (ii) la regulación del PEP como documento idóneo para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

17. La Sala solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia –en adelante, Migración Colombia– que informara: (i) qué requisitos debían cumplir los menores de edad indocumentados, de nacionalidad venezolana, para obtener un PEP, (ii) si existía un trámite de regularización de la situación migratoria para los menores de edad venezolanos, en el que no se exigiera la presentación del PEP o de la cédula de extranjería, pues esta última suponía aportar copia del pasaporte, (iii) para el caso de menores de edad venezolanos indocumentados, qué requisitos y trámites debían surtir sus padres a efectos de regularizar la permanencia de este en el país y su afiliación en calidad de beneficiario al régimen contributivo de salud. Finalmente, (iv) cuál era el estatus migratorio de los señores Franklin Bruno Romero Orasma y Glorismar del Carmen Bueno Gonzalez, y del menor Frank Jeter Romero Bueno y, finalmente, (vi) si contaba con información que diera cuenta de las actuaciones adelantadas por los padres para regularizar la situación migratoria de su hijo.

18. Por medio de oficio No. 2019703104216, Migración Colombia informó que: (i) el PEP había sido creado como un mecanismo de facilitación para migrantes venezolanos que reunieran los requisitos dispuesto por la normativa vigente. (ii) Para efectos del trámite de regularización de menores de edad venezolanos, indicó que el representante legal o el defensor de familia debían dirigirse al Centro Facilitador Migratorio más cercano con los documentos con que contara, en aras de iniciar la actuación administrativa y expedir el

respectivo salvoconducto que regularizara la estadía del menor en Colombia. (iii) Indicó que los señores Franklin Bruno Romero Orasma y Glorismar del Carmen Bueno Gonzalez contaban con PEP vigente y, por tanto, su situación migratoria era regular. (iv) Finalmente, precisó que no se evidenciaban actuaciones administrativas para regularizar la situación migratoria de Frank Jeter Romero Bueno.

19. La Sala solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que informara al despacho si el tutelante y su núcleo familiar hacían parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. Mediante oficio OPT-A-3075/2019, indicó que ni los señores Franklin Bruno Romero Orasma ni Glorismar del Carmen Bueno Gonzalez ni el menor Frank Jeter Romero Bueno hacían parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

20. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Requisitos de procedencia

21. La tutela es un mecanismo de protección inmediato, oportuno y adecuado para los derechos fundamentales, frente a situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos especiales. Son requisitos para su procedencia la acreditación de legitimación en la causa por activa y pasiva, así como su ejercicio oportuno (inmediatez) y subsidiario, requisitos que procede a valorar la Sala.

22. Legitimación en la causa por activa. Esta se acredita, por cuanto el señor Franklin Bruno Romero Orasma actúa en representación de su hijo menor Frank Jeter Romero Bueno, titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados con la negativa de Sura EPS de afiliarle al SGSSS. Además, para los efectos de este requisito no es un elemento determinante la nacionalidad del accionante.

23. Legitimación en la causa por pasiva. Este presupuesto también se satisface, en atención a que la acción fue ejercida en contra de Sura EPS, entidad acusada por el accionante de vulnerar los derechos fundamentales de su hijo al haberle negado su afiliación como beneficiario al régimen contributivo del SGSSS. A pesar de tratarse de un particular, es procedente la acción de tutela, pues, en los términos de los numerales 1 y 2 del artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, se trata de uno encargado de la prestación de un servicio público, en este caso el de salud.

24. En cuanto a Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud y Protección Social no están legitimados por pasiva, pues no cumplen funciones ni detentan competencias para dar cumplimiento a las pretensiones del actor, relativas a la afiliación del menor Frank Jeter Romero Bueno al SGSSS.

26. Subsidiariedad. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario que procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. Por tanto, en los términos del numeral 1 del artículo 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, el juez constitucional debe apreciar (i) la existencia de dicho medio, (ii) su eficacia en relación con las circunstancias concretas del solicitante y, a pesar de acreditarse, (iii) si se configura o no un supuesto de perjuicio irremediable, que haga procedente el estudio de la acción.

27. En el presente asunto se satisface esta exigencia. Si bien el procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia de Salud es el medio de defensa judicial principal para el amparo de sus pretensiones, este no es idóneo ni previene el riesgo de acaecimiento de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales del menor Frank Jeter Romero Bueno. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, este medio ordinario, en particular, presenta las siguientes restricciones prácticas:

“(i) para la entidad, en general, es imposible proferir decisiones jurisdiccionales en los 10 días que les otorga como término la ley; (ii) por lo anterior, existe un retraso de entre dos y tres años para solucionar de fondo las controversias conocidas por la entidad en todas sus sedes [...]; (iii) en las oficinas regionales la problemática es aún mayor, pues la Superintendencia no cuenta con la capacidad logística y organizativa para dar solución a los problemas jurisdiccionales que se le presentan fuera de Bogotá, ya que carece de personal

especializado suficiente en las regionales y posee una fuerte dependencia de la capital”.

28. Así las cosas, la competencia jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud es ineficaz en el caso sub examine, porque (i) el menor Frank Jeter Romero Bueno reside en el municipio de Apartadó donde la referida Superintendencia no cuenta con representación territorial; además, (ii) resulta irrazonable someter la protección de los derechos fundamentales del menor al trámite de un proceso que puede tardar entre dos y tres años, habida cuenta de que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, en los términos del artículo 44 constitucional.

29. En atención a lo expuesto, la Sala procederá a valorar el fondo del caso.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

30. El problema jurídico del caso se circunscribe a determinar si Sura EPS vulneró el derecho fundamental a la seguridad social en salud del menor Frank Jeter Romero Bueno, al haber negado su afiliación en calidad beneficiario de su padre en el régimen contributivo, pues al momento del trámite no se aportó alguno de los documentos de identificación dispuestos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016.

31. En este caso no es procedente valorar la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud y a la vida del menor, dado que no se acreditó que se encontrara bajo tratamiento médico alguno, ni se puso en conocimiento de esta Sala que padeciera alguna enfermedad que hiciera necesario un pronunciamiento concreto en relación con tales derechos. Así las cosas, dado que no se evidencia una afectación prima facie a estos derechos, no es procedente que la Corte valore su eventual amenaza o violación.

32. Para resolver el problema jurídico la Sala analizará las reglas de acceso al sistema de SGSSS para extranjeros (título 4 infra) para, posteriormente, abordar el estudio del caso concreto (título 5 infra).

4. Acceso al SGSSS por parte de extranjeros

33. En los términos del artículo 100 de la Constitución, “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos”, así como de las mismas garantías, salvo las limitaciones que la Constitución y las leyes dispongan.

34. Con las modulaciones a que hace referencia la disposición, la jurisprudencia constitucional ha derivado la subregla de que los extranjeros deben ser tratados en condiciones de igualdad material a los nacionales. Como corolario, se encuentran igualmente sujetos a los deberes que a los nacionales imponen la Constitución y las leyes, tal como lo dispone el artículo 4 de aquella: “Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

35. Se sigue de lo dicho que los extranjeros que deseen gozar de los beneficios que el SGSSS otorga a los nacionales están sujetos al cumplimiento de las exigencias de la normativa vigente. En consecuencia, un presupuesto para resolver el problema jurídico del caso es determinar cuáles son estas, y es razonable y proporcionada su exigencia en las circunstancias particulares del menor Frank Jeter Romero Bueno.

36. Tal como lo disponen los artículos 48 y 49 de la Constitución, la seguridad social en salud es un servicio público “de carácter obligatorio” a cargo del Estado, cuya prestación está sujeta a los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad. Su garantía permite el acceso a los servicios de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Para tales efectos, el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 regula dos tipos de afiliaciones al SGSSS: la del régimen contributivo y la del régimen subsidiado. Al primero se deben afiliar “las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago”; al segundo, “las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización”.

37. Sin perjuicio de aquella garantía general, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993 y 32 de la Ley 1438 de 2011, la atención inicial de urgencias se garantiza a cualquier persona –condición que comparten los nacionales y extranjeros–. Esta se debe brindar con independencia de que las personas que requieran la atención se encuentren o no afiliadas a alguno de los regímenes del SGSSS. Además, siempre que la persona que requiera la atención no acredite capacidad de pago, es deber del Estado asumir su costo.

39. Además, de manera particular para las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, el Decreto 1288 de 2018 fomentó su acceso a la atención de urgencias, a los programas de vacunación en el marco del Programa Ampliado de

Inmunizaciones-PAI, a los controles prenatales para mujeres gestantes y a los programas de promoción y prevención que se definieran en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio.

40. En suma, el acceso a la atención integral en salud de los extranjeros en Colombia –esto es, su vinculación al SGSSS– se sujeta, al igual que sucede con los nacionales colombianos, al cumplimiento de las exigencias normativas dispuestas para ello. En todo caso, según la jurisprudencia constitucional, con independencia del estatus migratorio de aquellos, se les debe garantizar un mínimo de atención en salud: la de urgencias.

41. En la actualidad, el Decreto 780 de 2016 contiene las reglas que rigen la afiliación de las personas al SGSSS, para el régimen contributivo y para el subsidiado. El numeral 5 del artículo 2.1.3.5 dispone que, para su afiliación, los extranjeros deben aportar: “Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda”. Estas exigencias suponen, por tanto, una situación migratoria regular. En relación con estas, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que,

“los migrantes que busquen recibir atención médica integral adicional, deben atender la normatividad vigente, tal como ocurre con los ciudadanos nacionales. Dentro de estas obligaciones, los extranjeros deben regularizar su situación migratoria, es decir, obtener un documento de identificación válido”.

42. El visado es uno de los permisos migratorios más comunes para acreditar una permanencia regular en el territorio nacional. Según dispone el artículo 2.2.1.11.1.1 del Decreto 1067 de 2015, corresponde a la autorización concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores para que un extranjero ingrese y permanezca en el territorio.

43. Según informó Migración Colombia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, los salvoconductos también permiten regularizar la situación migratoria. Según indicó, este trámite se surte ante los distintos Centros Facilitadores de Servicios Migratorios que existen en el país.

44. De conformidad con la Resolución 5797 de 2017, el PEP es también un mecanismo de facilitación migratoria. En los términos de las resoluciones 3015 de 2017 y 6370 de 2018,

este documento sirve como medio válido de identificación para realizar las distintas gestiones ante los agentes del Sistema General de Seguridad Social.

45. Además, el artículo 1 del Decreto 788 de 2018 habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, mediante resolución, modifique los requisitos y plazos del PEP, de tal forma que garantice “el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional”, que, según su parágrafo 1°, lo es “en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal”. Finalmente, es relevante indicar que su artículo 7 regula la oferta institucional en salud a favor de los nacionales venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. Según esta disposición,

“tienen derecho a la siguiente atención en salud: || • La atención de urgencias. || • Las acciones en salud pública, a saber: vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), control prenatal para mujeres gestantes, acciones de promoción y prevención definidas en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio y a las intervenciones colectivas que desarrollan las entidades territoriales en las cuales se encuentren dichas personas, tal y como se indica en la Circular número 025 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social. || • La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto número 780 de 2016, en la Parte 1, Libro 2, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como al Sistema de Riesgos Laborales en los términos de la Parte 2, del Título 2, Capítulo 4, del Decreto número 1072 de 2015”.

46. Corolario de lo anterior, (i) el Estado tiene un deber limitado de garantizar el derecho a la salud de los extranjeros con permanencia irregular en el territorio, pues se circunscribe a la atención de urgencias, en caso de que aquellos carezcan de recursos económicos y (ii) el acceso a las demás prestaciones del SGSSS está sujeto al cumplimiento de las exigencias normativas, en particular las migratorias y de afiliación al sistema de seguridad social, semejantes a las que deben acreditar los nacionales colombianos.

5. Caso concreto

47. La Sala de Revisión constató que (i) el accionante y su esposa son migrantes venezolanos en situación regular, toda vez que cuentan con sus respectivos PEP, a pesar de que, tal como

lo certificó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ni ellos ni el menor Frank Jeter Romero Bueno hacen parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos; (ii) el estatus migratorio del menor agenciado es irregular, además de que no cuenta con pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela; (iii) sus padres no han iniciado el procedimiento administrativo ante Migración Colombia para obtener la regularización migratoria de su hijo; (iv) Sura EPS negó la afiliación de Frank Jeter Romero Bueno como beneficiario de su padre, al no haber aportado ninguno de los documentos exigidos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016.

48. Para la Sala, la entidad accionada no vulneró el derecho fundamental a la seguridad social en salud del menor Frank Jeter Romero Bueno, toda vez que, en primer lugar, su actuar obedeció al cumplimiento de un requisito normativo, relativo a la exigencia de una información mínima y necesaria para garantizar su acceso permanente al SGSSS. En segundo lugar, en atención a las circunstancias particulares del caso, la exigencia del cumplimiento de aquel deber legal fue razonable y proporcionada. Lo dicho se fundamenta en las siguientes razones:

49. En primer lugar, la exigencia de ciertos documentos de identificación que ordena el Decreto 780 de 2016 persigue dos finalidades jurídicamente relevantes: (i) acreditar el parentesco para evitar afiliaciones fraudulentas que puedan generar un detrimento patrimonial al SGSSS y (ii) respaldar la política migratoria del Estado, pues el acceso al citado sistema supone un estatus migratorio regular.

50. En segundo lugar, existe un deber constitucional de sujeción de los extranjeros al ordenamiento jurídico colombiano, extensivo a los requisitos dispuestos para el acceso al SGSSS.

51. En tercer lugar, según la jurisprudencia constitucional, es adecuado sujetar el acceso a la atención integral en salud que provee el SGSSS a la regularización de la situación migratoria, máxime que la atención de urgencias se garantiza a cualquier persona, con independencia de dicha condición. En especial, en una de las últimas providencias en la materia, la Corte Constitucional señaló:

“En tal sentido, subsiste un derecho-deber en cabeza de la población migrante: (i) el derecho a la garantía de atención en salud a través de servicios de urgencia y (ii) el deber de

regularizar la situación migratoria como requisito para acceder a la gama de servicios propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano. || Se trata de obligaciones correlativas en donde ninguna prevalece sobre la otra, y tampoco son excluyentes entre sí. De este modo, el Estado colombiano tiene el deber de garantizar el derecho a la salud de las personas extranjeras a través de la atención por urgencias; y estos, a su vez, tienen el deber de acudir a las autoridades migratorias de Colombia para regularizar su estatus en el país”.

52. En cuarto lugar, para facilitar a los migrantes venezolanos tanto la normalización de su estatus migratorio como el acceso al SGSSS, el Estado ha adelantado distintas acciones. De una parte, ha facilitado su permanencia regular mediante la creación del PEP y la puesta en marcha de los Centros Facilitadores de Trámites Migratorios. De otra parte, ha autorizado el uso del PEP como documento válido de identificación y acceso al sistema, ha facilitado el acceso a la atención de urgencias y ha diseñado y puesto en marcha políticas públicas integrales de atención humanitaria.

53. En quinto lugar, según indicó Migración Colombia, los representantes del menor agenciado podían acudir ante el Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano con el documento de identificación que tuviesen –el acta de nacimiento, en el caso sube examine–, con el fin de iniciar el respectivo procedimiento administrativo tendiente a regularizar su situación migratoria.

54. En sexto lugar, en el trámite de revisión se comprobó que el accionante omitió iniciar el procedimiento de regularización de la situación migratoria de su hijo, sin una justificación aparente, de tal forma que pudiera acreditar las exigencias dispuestas por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016 para acceder a los beneficios del SGSSS. Por tanto, no es posible considerar que sea aplicable la tesis jurisprudencial expuesta en la sentencia T-576 de 2019, a que ya se hizo referencia, según la cual, “persisten exigencias adicionales a las impuestas por las autoridades, que tienen origen en (i) la falta de claridad de las normas que la entidad competente debe aplicar y (ii) la descoordinación entre las distintas instituciones que deben garantizar el derecho a la seguridad social y la salud, para que las mismas puedan materializarse sin dilaciones injustificadas”. En el presente asunto, a diferencia de esta tesis: (i) había certeza en la entidad accionada acerca de la disposición que regulaba su actuar y (ii) no era posible inferir que existiera algún tipo de descoordinación institucional de la que pudiera derivarse que la exigencia de Sura EPS hubiese sido arbitraria.

55. En séptimo lugar, dado que en la actualidad el menor no padece de afecciones a su salud, ni le ha sido negado tratamiento particular alguno, no es necesaria una intervención diferencial y urgente por parte del juez de tutela, tal como lo ha considerado necesario la jurisprudencia constitucional.

56. En atención a lo dicho, no fue irrazonable ni desproporcionada la exigencia impuesta por Sura EPS para garantizar el acceso al SGSSS del menor Frank Jeter Romero Bueno, de tal forma que pudiera beneficiarse de las prestaciones que este garantiza. En consecuencia, la Sala confirmará las sentencias de instancia que negaron el amparo.

57. En todo caso, para facilitar el cumplimiento del deber legal que impone la normativa vigente a que se ha hecho referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución y los numerales 1 y 2 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, la Sala exhortará al personero municipal de Apartadó para que brinde acompañamiento al señor Franklin Bruno Romero Orasma durante el trámite que deba surtir ante Migración Colombia, en el Centro Facilitador de Trámites Migratorios más cercano, de tal forma que pueda lograr prontamente normalizar la situación migratoria de su hijo y, posteriormente, cumplir las exigencias normativas para su afiliación en calidad de beneficiario del régimen contributivo ante Sura EPS.

6. Síntesis de la decisión

58. Le correspondió a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional decidir si Sura EPS habría vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social en salud del menor Frank Jeter Romero Bueno, al haber negado su afiliación como beneficiario de su padre en el régimen contributivo, pues al momento del trámite no se habría aportado alguno de los documentos de identificación dispuestos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016, dada su condición de migrante venezolano.

59. Como consecuencia del deber de igualdad de trato que se predica de los nacionales y extranjeros en Colombia –en los términos del artículo 100 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional–, la Sala no encontró acreditado que dicha exigencia, en el caso concreto, fuera irrazonable o desproporcionada. En todo caso, para garantizar el cumplimiento de aquel deber y así lograr la garantía del derecho a la seguridad social del menor Frank Jeter Romero Bueno, exhortará al personero municipal de Apartadó para que

brinde acompañamiento al accionante durante el trámite que deba surtir ante Migración Colombia, de tal forma que pueda lograr prontamente normalizar la situación migratoria de su hijo y, posteriormente, cumplir las exigencias normativas para su afiliación en calidad de beneficiario en el régimen contributivo ante Sura EPS.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia del 9 de agosto de 2019 proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Apartadó (Antioquia) que, a su vez, confirmó la decisión del 3 de junio del mismo año del Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia), por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo.- EXHORTAR al Personero Municipal de Apartadó (Antioquia) para que brinde acompañamiento al accionante en el trámite administrativo que deba surtir ante Migración Colombia, en el Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano, con el fin de normalizar la situación migratoria de su hijo Frank Jeter Romero Bueno y, así, cumplir las exigencias normativas para su posterior afiliación en calidad de beneficiario suyo en el régimen contributivo ante Sura EPS.

Tercero.- DESVINCULAR del presente trámite al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Salud y Protección Social y a Migración Colombia, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cuarto.- EXPEDIR, por Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General