

Sentencia T-266/21

DERECHO A LA SALUD Y AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL DE EXTRANJEROS NO
REGULARIZADOS-Caso de enfermedades catastróficas

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-
Configuración

(...), el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, otorgaron el reconocimiento de refugio al accionante y a su esposa. (...) quien pudo acceder a los servicios de salud que requería con necesidad y, en especial, a la diálisis para la condición de enfermedad renal crónica que enfrenta.

DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES-Reglas jurisprudenciales

DERECHO A LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL-Aseguramiento y acceso al Sistema de
Seguridad Social en Salud de Migrantes en situación irregular

DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES-Atención médica de urgencias de los migrantes
en situación irregular/ATENCION INICIAL DE URGENCIAS-Finalidad y elementos

POLITICA MIGRATORIA DEL ESTADO COLOMBIANO-Regulación/REGIMEN MIGRATORIO EN
COLOMBIA-Generalidades

PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA PEP-Control migratorio de nacionales venezolanos en el
Estado colombiano/REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS RAMV-
Alcance

CONDICION DE REFUGIADO-Normatividad internacional

CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud

Referencia: expediente T-8.082.881

Acción de tutela instaurada por Alejandro José Díaz contra el Ministerio de Relaciones
Exteriores

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D. C., nueve (9) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 1 de noviembre de 2020, Alejandro José Díaz,¹ ciudadano venezolano de 59 años, presentó acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, al trabajo, al mínimo vital, a la seguridad social, de petición y al debido proceso administrativo, en tanto dicha entidad no garantizó la atención integral de los servicios de salud que requiere para tratar la grave enfermedad que padece,² y no dio a la respuesta a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.³

1. Hechos relevantes y fundamentos de la solicitud de amparo

1. El señor Alejandro José fue diagnosticado en Venezuela con “insuficiencia renal crónica”, patología catastrófica por la que se ordenó tratamiento con hemodiálisis, así como el uso de medicamentos específicos. El debilitamiento del Sistema de Salud de su país, situación que es de público conocimiento, le impidió acceder a dichos servicios asistenciales y agudizó su diagnóstico médico, por lo que se vio obligado a migrar junto con su familia al territorio nacional. Así, ingresó a Colombia de forma regular el 3 de octubre de 2018.⁴

2. El 26 de noviembre de 2018 presentó solicitud de refugio ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, “CONARE”).⁵ Ello amparándose en la definición contemplada en el Decreto 1067 de 2015⁶ que establece que será reconocida como refugiada la persona que “(...) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su

vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por (...) violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.”

3. El 3 de diciembre de 2018, le fue otorgado Salvoconducto SC-2,⁷ documento que permitió su afiliación en salud a la Nueva EPS. Sin embargo, adujo que, en junio de 2019, fue desvinculado debido a la actualización de datos que debe realizar cada 3 meses,⁸ y las sesiones de hemodiálisis fueron suspendidas,⁹ lo que condujo a que su situación de salud empeorara considerablemente.¹⁰

4. El 7 de junio de 2019, por motivos de unidad familiar, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores: (i) la extensión de la petición para su esposa Carmen Isabel Baez Morelis;¹¹ y (ii) la renovación de su Salvoconducto SC-2.

5. El 26 de diciembre de 2019, el Ministerio requirió al solicitante, el cual debía diligenciar un formulario, con el fin de poder contar con información suficiente para el análisis del caso en estricto cumplimiento del artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015.¹² Sin embargo, el accionante afirmó que “lleva aproximadamente 19 meses sin obtener respuesta.”

2. Respuesta de la entidad demandada

6. El 3 de septiembre de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores en su intervención durante el trámite de tutela¹³ manifestó que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es la entidad encargada de expedir los documentos relacionados con salvoconductos, prórrogas de permanencia y salida del país, así como los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería.¹⁴

7. Adujo que dicho Ministerio se encarga de tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado cuyas circunstancias se ajusten a los requisitos legales dispuestos en el Decreto 1067 de 2015 o demás normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen. En ese sentido, precisó que se efectúa el procedimiento de las solicitudes presentadas por aquellos extranjeros cuya situación se adecúe a la definición de refugiado contenida en el artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067, el cual, a su turno, desarrolla los instrumentos internacionales en materia de refugio.¹⁵ Con base en ello, indicó que la concesión del estatus de refugiado está supeditada al estudio de la solicitud, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad vigente, cuya decisión es adoptada por la Ministra de Relaciones

Exteriores, previa recomendación por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), de acuerdo con el análisis adelantado y la superación de todas y cada una de las etapas del procedimiento.¹⁶

8. Finalmente, señaló que el señor Alejandro José Díaz radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, el 26 de noviembre de 2018, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁷ El 29 de noviembre de 2018, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015, solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Tunja la expedición de salvoconducto de permanencia SC-2 para “resolver situación de refugio” por primera vez.¹⁸ Sostuvo que no es cierto que el accionante lleve “aproximadamente 19 meses esperando” que lo citen a entrevista y que se defina de fondo su situación jurídica en el país, puesto que el 26 de diciembre de 2019 el Ministerio citó al solicitante a diligenciar y firmar un cuestionario, con el fin de poder contar con información suficiente para el análisis del caso en estricto cumplimiento del artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015.¹⁹

9. Posteriormente, manifestó no ser competente para atender los servicios que pueda requerir el accionante en materia de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, toda vez que no figura como prestador directo ni indirecto de los servicios públicos sociales dirigidos a los extranjeros que se encuentren en situación migratoria, pues dicha responsabilidad recae, entre otras, en las Secretarías de Salud o Bienestar Social.²⁰

10. Finalmente, indicó que el procedimiento que dio origen a la acción de tutela interpuesta no puede equipararse al derecho fundamental de petición, pues, contrario a lo afirmado por el accionante, la solicitud de refugio se estudia y analiza a la luz de los instrumentos internacionales y la normatividad interna que regula la materia, para lo cual deben agotarse satisfactoriamente varias etapas, sin que exista un término establecido para tal fin.²¹ Resaltó además que a la fecha se encuentran en trámite un número superior a veinte mil solicitudes de refugio, las cuales se estudian de acuerdo al orden de radicación, en garantía a los derechos al debido proceso y a la igualdad de los extranjeros que solicitan la condición de refugiado.²²

3. Trámite de instancia

11. El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, a quien fue

asignado por reparto el proceso, admitió la demanda mediante Auto del 2 de septiembre de 2020. Posteriormente, dispuso decretar pruebas de oficio, solicitando específicamente: (i) al Ministerio de Relaciones Exteriores indicar si fue estudiada la solicitud de prórroga del salvoconducto SC-2 solicitado por el accionante y en caso afirmativo, qué se decidió al respecto; (ii) las incidencias que puede tener en los extranjeros que ostentan la condición de refugiados la negativa a prorrogar el señalado salvoconducto y el trámite que deben seguir una vez notificados de la decisión; (iii) si existe en el territorio nacional algún procedimiento para brindar atención médica a los extranjeros que no cuentan con salvoconducto o no les fue prorrogado y requieren del mismo en forma prioritaria por su estado de salud, indicando el trámite que deben adelantar los interesados; y (iv) al señor Alejandro José Díaz, si había recibido respuesta alguna con ocasión de su solicitud.²³

13. El Ministerio indicó que el señor Alejandro José Díaz, mediante correo electrónico de 7 de septiembre de 2020, requirió la prórroga de su salvoconducto de permanencia y el de su beneficiaria acreditada, la señora Carmen Isabel Báez Morelis, los cuales tenían validez hasta el 9 de septiembre de 2020.²⁶ Documento que ha portado y porta, con permanencia SC-2, y por tal razón puede acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud.²⁷

4. Decisiones de instancia e impugnación en el trámite de tutela

4.1. Primera instancia

14. El 15 de septiembre de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, Boyacá, negó el amparo, al considerar que los derechos invocados no han sido vulnerados, puesto que los trámites migratorios tienen una connotación especial y se enmarcan en la discrecionalidad con la que cuenta la entidad accionada para resolver los asuntos de los extranjeros en Colombia, “sin perder de vista que, también está obligada a cumplir el debido proceso y a motivar las decisiones que expida, pero no a resolver las peticiones que se le impetran dentro de los términos establecidos por las leyes internas.”²⁸ Indicó, además, que la entidad accionada había cumplido con las etapas establecidas para el estudio de la solicitud del accionante y, pese a que no había definido su situación en el país, había prorrogado el salvoconducto de permanencia SC-2 las veces que había sido requerido, el cual además se encontraba vigente a la fecha de interponer la acción de tutela,²⁹ y su solicitud se encontraba en etapa de revisión y decisión.³⁰

15. Finalmente, el Juzgado de primera instancia exhortó a la entidad accionada para que, atendiendo a la condición de salud del actor agilizara, en la medida de lo posible, la decisión sobre la condición de refugiado y, mientras dicha decisión fuera dictada, se garantizara lo necesario para evitar que se venciera el salvoconducto que le fue otorgado y la interrupción de los servicios que con fundamento en el mismo le eran prestados.³¹

4.2. Impugnación

16. El 18 de septiembre de 2020, el accionante impugnó la decisión. Reiteró que considera vulnerados sus derechos fundamentales, en razón a una discrecionalidad administrativa ilimitada y que no guarda armonía con el ordenamiento jurídico constitucional colombiano. Adujo que la violación se deriva de la indeterminación de su situación jurídica por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el proceso de “reconocimiento de la condición de refugiado”, que se extiende en el tiempo por la ausencia de un plazo legal para responder su petición. Adicionalmente, precisó que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado es una figura de protección humanitaria que debe ser tramitada a la luz de los principios de eficacia, celeridad y razonabilidad que son inherentes a la función pública.³²

17. El señor Alejandro José Díaz fue enfático al sostener que, en sentido estricto, equiparar la solicitud de la condición de refugiado con el derecho de petición resulta admisible, porque ambas figuras protegen los derechos fundamentales y se armonizan con la consecución de los fines del Estado social de derecho y de la función pública. Manifestó que el tiempo otorgado por la Ley 1755 de 2015, permite que el funcionario analice la situación en concreto, adopte medidas pertinentes, ofrezca una respuesta motivada a quienes solicitan la condición de refugiado, e insistió en que el Decreto 1067 de 2015 no indica el término para el estudio de la solicitud de la condición de refugiado, pero el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 sí lo establece.

18. Finalmente, sostuvo que el 26 de diciembre de 2019 el Ministerio procedió a citarlo a entrevista a través de cuestionario remitido mediante correo electrónico.³³ Pero “nunca consideró que aquel hiciera las veces de la entrevista a la que hace referencia la legislación aplicable” al caso en concreto. Además, indicó que, desde el mes de diciembre de 2019, momento en el que le fue remitido el cuestionario referido, a la fecha de interponer la impugnación del fallo, no había obtenido resolución definitiva al reconocimiento de su

solicitud de refugio.³⁴

4.3. Segunda instancia

19. El 30 de octubre de 2020, la Sala de Decisión 4 del Tribunal Superior de Boyacá confirmó la sentencia de primera instancia. El ad quem descartó que a este tipo de solicitudes le sean aplicables las reglas del derecho de petición previstas en el CPACA, por varias razones. En primer lugar, al ser este un trámite complejo que cuenta con varias etapas, la cuales incluyen la verificación de la información presentada y el análisis de su situación jurídica, una entrevista, el estudio del caso por parte de CONARE y, finalmente, la toma de la decisión por parte del Ministro de Relaciones Exteriores. Así las cosas, el término de 15 días previsto en el artículo 14 del CPACA resultaría insuficiente para adelantar todo el procedimiento.

20. En segundo lugar, sostuvo que la aplicación de las reglas del derecho de petición previstas en el CPACA implicaría que, ante el silencio de la entidad, debiera entenderse configurado un acto ficto que, a falta de alguna disposición legal en contrario, sería de contenido negativo, en los términos del artículo 83 de dicho estatuto procesal. En otras palabras, no se desconoce que el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado debe atender los parámetros del debido proceso administrativo, lo cual conlleva que deba culminar con un pronunciamiento definitivo. Sin embargo, ante la ausencia de término legal, el Tribunal considera que “el plazo razonable para esta actuación debe considerar tanto el cúmulo de solicitudes que en el mismo sentido se encuentren en trámite, como la vigencia del salvoconducto con el cual el peticionario puede permanecer legalmente en el país.”

21. Finalmente, expresó la Sala que, en caso de no existir congestión en estas solicitudes o de no renovarse el salvoconducto de permanencia, la tardanza del Ministerio de Relaciones Exteriores sería violatoria de los derechos fundamentales del peticionario. No obstante, en el caso estudiado no pudo verificarse que la entidad incurriera en una mora injustificada, debido a que existen 21.000 solicitudes pendientes por resolver y el aludido salvoconducto fue renovado a favor del señor Alejandro José Díaz hasta marzo del año 2021.

5. Actuaciones adelantadas en sede de revisión y contestación de las entidades vinculadas

22. Mediante Auto del 15 de marzo de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de

la Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente de la referencia, bajo el criterio objetivo (asunto novedoso).³⁵

23. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, la Magistrada sustanciadora, mediante Auto del 4 de mayo de 2021, decretó una serie de pruebas. Puntualmente: vinculó (i) al Ministerio de Salud y Protección Social para que informara las directrices vigentes para la prestación del servicio de salud a personas migrantes irregulares; (ii) a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a la Alcaldía de Duitama - Secretaría de Salud - Boyacá- con el fin de determinar la situación migratoria del accionante, el trámite dado a la solicitud de expedición de permiso de permanencia y reconocimiento de la condición de refugiado. Por otra parte, (iii) requirió al señor Alejandro José para que suministrara cualquier documento o información relevante; y (iv) finalmente, vinculó al Hospital Regional de Duitama para que certificara si ha prestado atención médica al accionante, los procedimientos, diagnósticos y si ha efectuado remisión alguna a otra entidad de salud.

5.1.1. Respuesta del señor Alejandro José Díaz

24. Las pruebas solicitadas al accionante fueron aportadas mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2021. Este respondió que, a finales del año 2020, se le notificó la Resolución 3861 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la cual se resolvió su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado al igual que para su esposa. No obstante, adujo que por limitaciones económicas no ha podido acceder a la Visa de Migrante, siendo esta necesaria para consolidar su situación como refugiado.³⁶ Por lo tanto, manifestó que aún requiere la renovación del Salvoconducto SC-2 para no ser desafiliado del Sistema de Salud.

25. El accionante reiteró que padece una enfermedad en la que no puede suspender el tratamiento, ya que, de hacerlo, estaría en peligro de muerte. Informó que actualmente realizaron el proceso de visa en línea, la cual les fue entregada el 21 de abril de 2021 vía correo electrónico y finalmente se programó la cita para la expedición de la cédula de extranjería el día 20 de mayo de 2021, fecha para la cual, adujo “esperan contar con los recursos suficientes para su pago.” En todo caso, resaltó que a pesar de que se les reconoció la condición de refugiados, existen barreras económicas que han impedido acceder a los

documentos que tienen derecho.

26. Las pruebas solicitadas a la Unidad Administrativa Especial, Migración Colombia fueron aportadas mediante correo electrónico remitido el 12 de mayo de 2021. En términos generales, la entidad informó que el accionante se encontraba de forma regular en el país, con un salvoconducto SC-2 vigente hasta el 10 de octubre de 2021, documento que le permite afiliación al SGSSS. Del mismo modo, precisó que el trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado se rige por lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015, la cual se adelanta ante el Ministerio de Relaciones Exterior, particularmente la CONARE.

27. Respecto a los tramites que deben llevarse a cabo actualmente para la regularización de la estancia en el país por parte de un ciudadano venezolano, precisó que puede ser autorizada por Migración Colombia o el Ministerio de Relaciones Exteriores, a saber: “i) El Ministerio de Relaciones Exteriores puede otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado, así como una visa que puede ser Visa de visitante (tipo V), Visa de Residente (tipo R) y Visa de Migrante (tipo M); así como ii) la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia puede otorgar el Permiso por Protección Temporal, derivado del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal que se rige por el Decreto No. 216 de 2021 (...)”, el cual es implementado por la Resolución No 0971 de 28 de abril de 2021. Adujo que el Permiso por Protección Temporal (PPT) permite permanecer en el territorio nacional de manera regular y ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas. Respecto al proceso de renovación del salvoconducto SC-2 y las garantías que este ofrece, la entidad sostuvo que en la Resolución No. 2061 del 1 de septiembre de 2020 se establecen todos los lineamientos del trámite. Sin embargo, omitió hacer referencia a las garantías que dicho documento prevé.

5.1.3. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social

28. En cuanto a las pruebas solicitadas al Ministerio de Salud y Protección Social, mediante correo electrónico del 12 de mayo de 2021, informó que las directrices vigentes para la prestación del servicio de salud a personas migrantes irregulares tienen un alto nivel de

complejidad puesto que, además de regularizar su situación en el país, se requiere que se legalice su residencia, con el fin de que puedan afiliarse al SGSSS.

29. Sobre ese particular, señaló que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la necesidad de garantizar el acceso a la salud a la población migrante en los casos de urgencia. Del mismo modo, indicó la normatividad que regula a quién le corresponde el pago, autorización y gestión de los procedimientos médicos ordenados a una persona en condición de migración irregular que no cuenta con los recursos económicos para sufragar los tratamientos médicos derivados de una consulta de urgencias.³⁷

5.1.4 Respuesta del Hospital Regional de Duitama

Mediante correo electrónico del 6 de mayo de 2021, el Hospital Regional de Duitama, allegó copia de la historia clínica del señor Alejandro José Díaz, en la cual se puede observar que la prestación del servicio de diálisis fue negada en varias ocasiones por trámites administrativos³⁸.

5.1.5. Universidad Cooperativa de Colombia. Clínica Jurídica sobre protección internacional y migraciones y el programa de asistencia legal a población con necesidad de protección internacional y víctimas del conflicto armado

30. Mediante Amicus Curie del 2 de mayo de 2021,³⁹ los intervinientes presentaron un concepto técnico para dar cuenta de su posición sobre la vulneración de derechos, barreras de acceso y ausencia de garantías al derecho a la salud de la población solicitante de refugio, por las omisiones y el alto nivel de discrecionalidad en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado ante Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, tanto a nivel general, como en aquellos casos de población altamente vulnerable, que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado.

31. Llamaron la atención respecto a los tiempos que toma el procedimiento, así como el proceso para acceder al SGSSS, debido a los casi 2 meses que toma renovar el salvoconducto SC-2 cada 180 días; situación que se agrava para quienes por sus condiciones de vulnerabilidad ven sus derechos limitados en mayor medida. Sobre el particular, los intervinientes brindaron ejemplos sobre algunos de los usuarios atendidos en su programa, los cuales tardan en promedio más de 6 meses, desde la radicación de su solicitud de

refugio, para acceder al SGSSS. Por ello, solicitaron, en relación con el derecho a la salud y con fundamento en el derecho comparado, que la Corte Constitucional establezca criterios de priorización dentro del procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

5.1.6. Universidad del Rosario. Grupo de Acciones Públicas (GAP), el Grupo de Investigación en Derechos de Humanos y la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza (MHT)

32. La directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y diferentes representantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, presentaron intervención frente al presente asunto. Enfatizaron sobre las consecuencias de la demora en la resolución de la solicitud de refugio presentado por el accionante. Adujeron que la demora irrazonable en los términos de respuesta no es exclusiva del caso bajo estudio, por el contrario, es una circunstancia constante en el sistema de solicitudes de refugio del país, explicada en gran medida por el incremento exponencial de solicitudes que recibe Colombia desde que la situación política económica y social de Venezuela se agudizó y por la baja tradición jurídica que ha tenido el Estado colombiano en el reconocimiento efectivo del estatuto de los refugiados.

II. CONSIDERACIONES

33. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela emitidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política. En concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; y en virtud del Auto del 15 de marzo de 2021, proferido por la Sala de Selección Número Tres, que decidió escoger para revisión el expediente de la referencia.⁴⁰

2. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

34. Antes de entrar a considerar de fondo cuestión alguna del caso, debe la Sala establecer si la presente acción de tutela procede a la luz de la Constitución y si, por tanto, puede entrar a resolver el asunto.

35. La Sala encuentra que la solicitud de amparo presentada por el señor Alejandro José Díaz

resulta procedente a la luz de la Constitución Política (artículo 86) y la normatividad que la regula (Decreto 2591 de 1991, artículo 10).

36. (i) Se satisfacen los requisitos de legitimación por activa y por pasiva. La Sala verifica que el señor Alejandro José Díaz de nacionalidad venezolana, quien instauró la acción de tutela podía interponerla, ya que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela puede ser ejercida por todas las personas, nacionales o extranjeras, cuyos derechos fundamentales se encuentren vulnerados o amenazados. Ello es así pues “el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona.”⁴¹ Igualmente, la Corte observa que la acción se dirige contra la entidad pública que presuntamente vulneró los derechos fundamentales invocados por el accionante y que tendría competencia para actuar, de constatarse dicha violación.

37. (ii) La solicitud de amparo también cumple con el requisito de inmediatez. La procedibilidad de la acción de tutela está igualmente supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Este exige que el amparo sea interpuesto de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales.⁴² Para verificar el cumplimiento del principio de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición del amparo es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante, pues es inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo.⁴³ En esta oportunidad, y de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se tiene que, la solicitud de refugio fue presentada el 26 de noviembre de 2018. No obstante, mientras se resolvía el estatus de refugiado, previa petición del accionante, se expidió a su favor el salvoconducto de permanencia SC-2, prorrogado en diversas oportunidades por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, siendo la última el 4 de junio de 2020. En virtud de ello optó por activar el mecanismo de amparo el 1 de septiembre de 2020.⁴⁴ El tiempo transcurrido entre ambos momentos fue de menos de 3 meses, plazo que se juzga razonable y, por ende, se entiende superado el requisito formal de inmediatez.

38. Finalmente, (iii) se satisface la exigencia de la subsidiariedad, entendiendo que se evalúa la situación de un ciudadano venezolano que migró al territorio nacional, dada la grave crisis

humanitaria presente en su Nación de origen, y que requiere de atención médica para contrarrestar la enfermedad ruinosa que padece y por la que lo aquejan dolores permanentes que han hecho que su “calidad de vida [desmejore] radicalmente.”⁴⁵ El peticionario sostiene que, pese a no haber definido su situación migratoria en el país, requiere con urgencia la prestación de servicios médicos, a fin de evitar un deterioro irreversible de sus condiciones de salud e incluso la muerte.⁴⁶ Estas condiciones de vulnerabilidad lo convierten en un sujeto de protección prevalente y originan que la intervención del juez constitucional deba ser inmediata, máxime cuando no se identifica la existencia de ningún otro mecanismo judicial con la idoneidad y eficacia requerida para evitar el “desamparo de los derechos o la irreparabilidad in natura de las consecuencias.”⁴⁷

3. Problema jurídico

39. Superado el análisis de procedibilidad, le corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver un primer problema jurídico referente a la carencia actual de objeto, que se formula en los siguientes términos: ¿Se configura la carencia actual de objeto respecto a la solicitud elevada por el señor Alejandro José Díaz, en tanto que (i) la inconformidad del accionante fue satisfecha mediante la Resolución 3861 de 2020 que resolvió la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; y (ii) en todo caso, el permiso de permanencia fue otorgado y prorrogado en diversas oportunidades para estar de manera regular en el territorio nacional?

40. Posteriormente, la Sala pasará a resolver el segundo problema jurídico de fondo, el cual se resume en la siguiente pregunta ¿Vulnera la entidad estatal responsable de brindar protección a los extranjeros migrantes, los derechos fundamentales a la vida y al debido proceso, al responder después de dos años una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y omitir su deber de acompañamiento a fin de que el solicitante reciba la prestación del servicio médico que requiere con necesidad dada la enfermedad catastrófica que padece?

41. Para resolver estos interrogantes, la Sala abordará, (i) las reglas para el acceso a servicios de salud de los extranjeros en Colombia; (ii) el marco legal migratorio en Colombia y la normatividad internacional aplicable a la condición de refugiado; y (iii) se examinará el fenómeno de la carencia actual de objeto. Posteriormente, se analizará el asunto concreto.

4. Reglas para el acceso a servicios de salud de los extranjeros en Colombia

42. La jurisprudencia constitucional ha considerado que, por regla general, todos los extranjeros migrantes, incluidos aquellos que se encuentran en situación de irregularidad en el país, tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias en el territorio nacional.⁴⁸ Se trata de un contenido mínimo esencial del derecho a la salud que busca comprender que toda persona que se encuentra en Colombia “tiene derecho a un mínimo vital, en tanto que manifestación de su dignidad humana, es decir, un derecho a recibir una atención mínima por parte del Estado en casos de [extrema] necesidad y urgencia, en aras a atender sus necesidades más elementales y primarias.”⁴⁹

43. Garantizar, como mínimo, la atención que requieren con urgencia los migrantes en situación de irregularidad que tiene una finalidad objetiva y razonable y es entender que, en virtud del principio de solidaridad, el Sistema de Salud no le puede dar la espalda a quienes se encuentran en condiciones evidentes de debilidad manifiesta.⁵⁰ En esa medida, no es constitucionalmente legítimo “restringir el acceso de [estos] extranjeros a esas prestaciones mínimas, en especial, en materia de salud, garantizadas en diversas cláusulas constitucionales y tratados internacionales sobre derechos humanos que vinculan al Estado colombiano”⁵¹ y que persiguen garantizar el más alto nivel posible de bienestar.⁵² En aplicación directa de estos postulados superiores, se ha consolidado -como regla de decisión en la materia- que, cuando carezcan de recursos económicos, “los migrantes con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención de urgencias con cargo [a las entidades territoriales de salud], y en subsidio a la Nación cuando sea requerido, hasta tanto se logre su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”⁵³ Esta prestación deberá efectuarse sin barreras irrazonables y a través de los convenios o contratos que se suscriban con la red pública de salud del departamento o del distrito, según sea el caso.⁵⁴

45. Bajo esta lógica, una adecuada atención de urgencias comprende “emplear todos los medios necesarios y disponibles para estabilizar la situación de salud del paciente, preservar su vida y atender sus necesidades básicas.”⁵⁹ Por ello, resulta razonable que “en algunos casos excepcionales, la ‘atención de urgencias’ [pueda] llegar a incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas como el cáncer, cuando los mismos sean solicitados por el médico tratante como urgentes y, por lo tanto, sean indispensables y no puedan ser

retrasados razonablemente sin poner en riesgo la vida.”⁶⁰ El argumento constitucional es que “toda persona tiene derecho a que exista un Sistema que le permita acceder a los servicios de salud que requiera”⁶¹ pero sobretodo “toda persona tiene derecho a que se le garantice el acceso a los servicios que requiera ‘con necesidad’”,⁶² especialmente cuando se enfrenta a un padecimiento ruinoso,⁶³ escenario en el cual “a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata.”⁶⁴ En estas condiciones y en el marco de un contexto de crisis migratoria, se ha previsto que, ante un evento de la naturaleza descrita, surge con urgencia una activación superior del principio de solidaridad orientado a que, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, se avance “lo más expedita y eficazmente posible hacia la realización del derecho a la salud de los migrantes con mayores estándares a la mera urgencia médica, especialmente en tratándose de aquellos migrantes en mayor situación de vulnerabilidad.”⁶⁵

46. Ahora bien, sin perjuicio de la atención urgente a la que se ha hecho referencia, los migrantes irregulares que busquen recibir atención médica integral adicional, en cumplimiento de los deberes y obligaciones impuestos por el orden jurídico interno, deben atender la normatividad vigente de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud como ocurre con los ciudadanos nacionales.⁶⁶ Dentro de ello se incluye la regularización inmediata de la situación migratoria⁶⁷. Esto es, la obtención de un documento de identificación válido, que en el caso de los extranjeros puede ser legítimamente la cédula de extranjería,⁶⁸ el pasaporte,⁶⁹ el carné diplomático,⁷⁰ el salvoconducto de permanencia⁷¹ o el permiso especial de permanencia -PEP,⁷² según corresponda.⁷³ La presentación de la documentación requerida les permitirá participar en el Sistema de Salud ya sea en condición de afiliados al régimen contributivo o en su defecto al régimen subsidiado.⁷⁴ Ello con independencia de que sean incentivados e informados debidamente de la posibilidad de adquirir un seguro médico o un plan voluntario de salud, a fin de adquirir beneficios adicionales a los básicos ofrecidos por el Sistema General de Salud.⁷⁵ Con todo, junto a las clasificaciones mencionadas, existe una tercera categoría relativa a la población pobre no asegurada que comprende a los individuos que no se encuentran afiliados a ninguno de los dos regímenes mencionados, y carecen de medios de pago para sufragar los servicios de salud.⁷⁶ En relación con esta población se previó expresamente que mientras logre ser beneficiaria del régimen subsidiado, tiene derecho “a la prestación de servicios de salud de manera oportuna, eficiente y con calidad mediante instituciones prestadoras de

servicios de salud públicas o privadas, con recursos de subsidios a la oferta”,⁷⁷ obligación que está a cargo exclusivo de las entidades territoriales.⁷⁸

5. Marco legal migratorio en Colombia

47. La situación política y social en la que se encuentra Venezuela ha llevado a que muchos de sus ciudadanos migren a otras regiones con el fin de proveerse de una mejor calidad de vida.⁷⁹ De esta manera, Colombia, al compartir una amplia frontera con dicho país ha sido uno de los principales receptores de ciudadanos venezolanos, razón por la cual ha debido reforzar sus medidas administrativas y legales en aras de impulsar una política pública⁸⁰ destinada a la atención de la población migrante proveniente del país vecino.⁸¹

5.1. Políticas migratorias que regulan el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio

48. La Constitución Política en su artículo 189 (núm. 2º), establece que al Presidente de la República le corresponde dirigir las relaciones internacionales del Estado, lo cual incluye la facultad de definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio. En desarrollo de ello, se expidió el Decreto 4000 de 2004⁸² que establecía las clases de visas, otorgables a los no nacionales bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley: (i) temporal; (ii) negocios; (iii) tripulante; (iv) residente; (v) visitante y (vi) cortesía. La anterior norma fue derogada por el Decreto 834 de 2013, reduciendo a tres los tipos de visas otorgadas a los extranjeros: negocios (NE); temporal (TP) y residente (RE). Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1067 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. El objeto de este decreto es compilar la normatividad vigente expedida por el Gobierno Nacional mediante las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República para la cumplida ejecución de las leyes.

49. El Decreto 1067 de 2015 define el concepto de ingreso irregular y determina los casos en los que un extranjero se encuentra en esa situación en el territorio colombiano. En efecto, el artículo 2.2.1.11.2.4 señala que se considera irregular el ingreso al país cuando: (i) se realice por un lugar no habilitado para ello; (ii) se realice por un lugar habilitado, pero se evada u omite el control migratorio; y (iii) no se cuente con la correspondiente documentación o se

verifique que la misma es falsa.

5.2. Control migratorio de nacionales venezolanos en el Estado colombiano, Permiso Especial de Permanencia -PEP

50. Mediante Decreto Ley 4062 de 2011, el Gobierno nacional creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objetivo es ejercer las funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano. Estableciendo así las funciones en materia migratoria, entre las cuales se destaca la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional; así como el registro y verificación de su identificación en Colombia.⁸³ Por su parte, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia le corresponde expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites de migración y extranjería que sean asignados a la entidad.

51. Aunado a lo anterior, el artículo 2 del Decreto 1325 de 2016⁸⁴ establece que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia desarrollará lo concerniente a los tipos, características y requisitos para el otorgamiento de los permisos de ingreso y permanencia, permisos temporales de permanencia a los visitantes extranjeros que no requieran visa y que ingresen al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, y los permisos de ingreso de grupos en tránsito.

52. En cumplimiento de tal mandato legal, y teniendo en cuenta el fenómeno migratorio que está viviendo el Estado colombiano con los nacionales venezolanos debido a la situación de orden interno y la crisis social, política y económica que vive el vecino país, el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada, previo cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley. Es así como el 25 de julio de 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 5797 mediante la cual ordenó la creación del Permiso Especial de Permanencia -PEP, otorgable únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos: “i) encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación del referido acto

administrativo; ii) haber ingresado al territorio nacional por puesto de control migratorio habilitado con pasaporte; (iii) no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional; y (iv) no tener una medida de expulsión o deportación vigente.”

53. La Resolución 5797 de 2017 (Art. 3) estipula que el titular del Permiso Especial de Permanencia -PEP- queda autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de un contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas. Seguidamente, el artículo 5 indica que, debido a las circunstancias especiales que amerita el caso, el Permiso Especial de Permanencia -PEP- servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional. No obstante, aclara que el mismo debe ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del pasaporte o del documento nacional de identidad.

54. Por otra parte, mediante Resolución 1272 de 2017⁸⁵ se implementó el Permiso Especial de Permanencia -PEP- como un documento administrativo de control, autorización y registro de los nacionales venezolanos que se encuentren en Colombia, se otorga por un periodo de noventa (90) días calendario, prorrogables por periodos iguales, sin que exceda el término de dos (2) años. En el artículo 4 de dicho acto administrativo se reitera que el -PEP- deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del pasaporte o del documento nacional de identidad y servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional.

55. Finalmente, sobre el Control migratorio y de extranjería en el Estado colombiano se destaca la medida adoptada en el Decreto 542 de 2018, en desarrollo del artículo 140 de la Ley 1873 de 2017,⁸⁶ mediante la cual se decretó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD con fines informativos para el diseño de una política integral de atención humanitaria para atender la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela y la asignación de los recursos necesarios en la vigencia fiscal por parte del Gobierno nacional. Esto, como respuesta al significativo aumento en la entrada masiva de venezolanos al territorio colombiano y en atención a que dicha migración no sólo se adelanta a través de los puestos oficiales de control fronterizo sino también por rutas de acceso irregular al país, motivo que imposibilita su registro.

5.3. Normatividad internacional aplicable a la condición de refugiado

56. Ahora bien, dado el especial interés para el caso que ocupa a la Sala, se realizará a continuación un recuento de las disposiciones aplicables a la concesión del refugio, tanto en la normatividad internacional, así como la regulación que ha desarrollado al respecto el Estado colombiano. Es importante precisar que en el ámbito latinoamericano coexisten tres instituciones internacionales encaminadas a brindarle protección a una persona que, por diversas razones, en especial de carácter político, es perseguida en su país de origen. De allí que se distinga entre el asilo político,⁸⁷ el asilo territorial⁸⁸ y el refugio.

57. Por su parte, la condición de refugiado y el estatuto jurídico que le es aplicable surge de tratados internacionales de carácter universal, particularmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁸⁹ y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.⁹⁰ De conformidad con lo establecido en dicha Convención, se entenderá por refugiado a toda persona que cumpla las siguientes condiciones:

“1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos de 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente Sección.

2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertendencia (sic) a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión

“del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.”

58. En 1967 se firmó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual tuvo como propósito eliminar las restricciones temporales y espaciales de la definición de los refugiados establecida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en ese sentido ampliar su ámbito de protección. Así, de acuerdo con el artículo 1 del Protocolo, se entenderá por refugiado toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, pero omitiendo las expresiones “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y” y “a consecuencia de tales acontecimientos”, contenidas en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1. Este protocolo fue aprobado por Colombia mediante la Ley 65 de 1979.⁹¹

59. Posteriormente, en 1984, fue aprobada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados⁹², la cual señaló que la definición de refugiados recomendable para utilizar en la región debe, además de contener los elementos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tal como fue modificada por el Protocolo de 1967, incluir a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” En esa misma declaración se ratifica que el refugio es una figura de naturaleza “pacífica, apolítica, y exclusivamente humanitaria.” Igualmente, se reitera la importancia central que tiene el principio de no devolución en la protección internacional de los refugiados, el cual “debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.”

60. Además de los instrumentos internacionales mencionados, el derecho internacional de los derechos humanos también establece normas relevantes para definir el alcance de la protección internacional a determinados sujetos⁹³. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a este asunto en el artículo 22, (núm. 7 y 8): “7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. // 8. En ningún caso el

extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de la raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”

61. Por otra parte, ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni su Protocolo, ambos ratificados por Colombia, contienen normas que establezcan criterios específicos que deban seguir los Estados para determinar el reconocimiento de la condición de refugiados. En este sentido, tal como ha afirmado ACNUR, “la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados] no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa.”⁹⁴ En consecuencia, ACNUR ha recomendado que los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado se ajusten a garantías básicas de debido proceso⁹⁵. Tampoco la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene reglas explícitas acerca de la clase de procedimiento que deben seguir los Estados para determinar la condición de refugiado o para conceder la denominada protección internacional, reconocida en su artículo 22 numeral 8.⁹⁶

62. Dado que estos instrumentos internacionales se limitan a fijar unos principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados, corresponde a cada Estado Parte⁹⁷ de los mismos, actuando dentro del amplio margen de maniobra que le permiten aquellos y de conformidad con sus textos constitucionales, expedir una legislación que implemente a nivel interno dichos compromisos internacionales.

5.3.1. Estándares constitucionales y legales frente a solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

63. Nuestra Constitución Política no alude expresamente en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales. En cambio, el artículo 36 superior reconoce el derecho de asilo “en los términos previstos en la ley”, institución jurídica que, si bien no es igual al refugio, tiene con éste algunas semejanzas, en particular en cuanto a los fines de protección internacional del ser humano.⁹⁸ En este marco, en el Decreto 1067 de 2015, Título 3, artículo 2.2.3.1.1.1 y siguientes, se regulan los asuntos relativos a la condición de refugiado.

64. En relación con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, la Corte

Constitucional en sentencia T-704 de 2003⁹⁹ reconoció que, dado que el procedimiento de valoración de la solicitud de refugio es un procedimiento administrativo, debe estar regido por el debido proceso, el cual debe ser respetado a todas las personas, en el siguiente sentido: “[a] lo largo de los trámites administrativos que se adelantan para la concesión del estatuto del refugiado, el extranjero solicitante tiene derecho a que su caso sea examinado de manera objetiva por la autoridad administrativa competente predeterminada por la ley, a exponer libremente sus argumentos, a presentar y solicitar la práctica de pruebas conducentes y pertinentes, a ser notificado de las decisiones motivadas adoptadas en su contra y a interponer los recursos que le otorgue la ley, a contar con un traductor oficial, y en últimas, a que se respeten y agoten cada de las etapas que integran estos procedimientos administrativos. De igual manera, puede invocar ante la administración, y posteriormente ante el juez de tutela, los derechos fundamentales que le han sido reconocidos en los instrumentos internacionales sobre refugiados, bien entendido, a condición de que su situación se ajuste a los supuestos de hecho descritos en las normas internacionales.”

65. Al respecto, esta Corte ha considerado, que el artículo 29 de la Carta Política “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales.”¹⁰⁰ En razón a ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes. En suma, es claro que el Estado tiene la facultad de definir en su ordenamiento interno el procedimiento que empleará para la recepción y análisis de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados. Con todo, dicho procedimiento debe ser diseñado de forma tal que respete las garantías mínimas del debido proceso, reconocidas en el artículo 29 de la Constitución.

5.3.2. Trámite en el ordenamiento jurídico interno de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado

66. De conformidad con lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano regula el estatus de refugiado en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 y estableció el procedimiento que debe seguirse para el trámite de las solicitudes de reconocimiento. De acuerdo con esa norma, sus principales etapas y reglas se podrían resumir en las siguientes:

67. a. Formulación de la solicitud. Establece dos supuestos en los cuales se puede formular la solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado: (i) cuando el solicitante se encuentre ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país, deberá presentarse ante las autoridades de migración, quienes deberán recibirla por escrito y remitirla dentro de un término máximo de 24 horas siguientes al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 2.2.3.1.3.2 del Decreto 1067 de 2015); y (ii) cuando la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ya encontrándose dentro del país, deberá hacerlo máximo dentro del término de 2 meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la CONARE (Art. 2.2.3.1.6.1 del Decreto 1067 de 2015). Por lo demás, se prevé en la norma que la autoridad migratoria no podrá recibir solicitudes para la determinación de la condición de refugiado de las personas que se encuentren en tránsito en puestos de control migratorio.

68. b. Salvoconducto al momento de ingreso al país por puertos migratorios. Cuando la solicitud sea formulada al momento de ingreso por puertos migratorios, Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia por 5 días hábiles, dentro de los cuales el solicitante deberá ratificarla o ampliarla, por cualquier medio físico o electrónico disponible, ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales. Si el solicitante no lo hace, la CONARE recomendará rechazar la solicitud (Art. 2.2.3.1.3.2 del Decreto 1067 de 2015).

69. c. Expedición de salvoconducto de permanencia. Una vez formulada la solicitud y ratificada, cuando ello sea necesario, ante el ingreso al país por puertos migratorios, la CONARE solicitará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, previo cumplimiento de ciertos requisitos, la expedición de un salvoconducto válido hasta por 3 meses, el cual podrá prorrogarse hasta por un lapso igual, mientras se adopta una decisión de fondo (Art. 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015). En todo caso, es posible que el salvoconducto pierda vigencia cuando se presenten determinadas circunstancias, como por ejemplo la ejecutoria de la resolución por la cual se decide negativamente la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado (Art. 2.2.3.1.4.2 del Decreto 1067 de 2015). El

registro de la pérdida de vigencia del salvoconducto de permanencia se realizará en la base de datos de control migratorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

70. d. Entrevista. Admitida la solicitud por la Comisión Asesora, se citará al solicitante a una entrevista personal, con el fin de poder contar con la información suficiente para el posterior análisis del caso. La citación se realizará a la dirección y/o correo electrónico de contacto que se haya aportado. Si el solicitante no se presenta a la entrevista, se entenderá que no tiene interés en continuar con el procedimiento, y se procederá a comunicar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, quien deberá cancelar la vigencia del Salvoconducto de Permanencia. Con todo, puede justificar su inasistencia dentro del mes siguiente y pedir que se desarchivé el expediente (Art. 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015).

71. Por otra parte, la persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado y que acuda a la entrevista tendrá los siguientes deberes: (i) actuar de buena fe, decir la verdad y ayudar en todo lo posible al entrevistador a determinar los hechos del caso; (ii) aportar las evidencias que tenga disponibles; y (iii) proporcionar toda la información relevante acerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles necesarios para que el entrevistador pueda determinar los hechos pertinentes (art. 2.2.3.1.5.2 del Decreto 1067 de 2015), y debe contener:

72. Contenido de la solicitud. El solicitante debe aportar determinada información específica y completa, entre la cual se encuentra un relato cabal y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud, con el propósito de que sea valorada de fondo (Art. 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015).

73. Causales de rechazo de la solicitud. La Comisión Asesora podrá recomendar el rechazo de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en distintas hipótesis, incluyendo entre ellas la presentación reiterada de dos (2) o más solicitudes por parte del solicitante sin que se identifiquen nuevos hechos o pruebas que la justifiquen (Art. 2.2.3.1.6.3 del Decreto 1067 de 2015).

74. Recomendaciones de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Una vez admitida la solicitud para estudio, la Secretaría Técnica procederá a abrir un expediente al solicitante, el cual contendrá la solicitud, pruebas, salvoconductos

solicitados y vigentes, y cualquier otro acto o decisión que haga parte del trámite (Art. 2.2.3.1.6.7 del Decreto 1067 de 2015). Después cada miembro de la Comisión Asesora realizará un análisis del caso. Posteriormente, el Presidente de la CONARE citará a sesión, con el objeto de analizar el asunto y emitir una recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores, la cual no tendrá carácter vinculante (Art. 2.2.3.1.6.8 del Decreto 1067 de 2015).

75. Decisión. La decisión definitiva sobre la solicitud será tomada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, con base en el expediente y la recomendación adoptada por la Comisión Asesora (Art. 2.2.3.1.6.9 del Decreto 1067 de 2015). En caso de ser negada, una vez ejecutoriada esta decisión se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de 30 días calendario, tiempo en el cual la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes (Art. 2.2.3.1.6.14 del Decreto 1067 de 2015).

76. Notificación. La decisión sobre el reconocimiento de la condición de refugiado será notificada de conformidad con lo establecido en las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Art. 2.2.3.1.6.10 del Decreto 1067 de 2015). Contra ella procede el recurso de reposición en los términos que lo establece dicho código. De reconocerse la condición de refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá documento de viaje en el que se estampará la visa correspondiente. Todas las decisiones definitivas sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se comunicarán a Migración Colombia (Art. 2.2.3.1.6.15 del Decreto 1067 de 2015).

77. Enfoque diferencial en la formulación de la solicitud. El Decreto 2067 de 2015 establece reglas especiales a favor de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes que soliciten reconocimiento de su condición de refugiados (art. 2.2.3.1.6.4 y 2.2.3.1.6.5 del Decreto 1067 de 2015). En el mismo sentido, se prevé que, considerando el principio de unidad de la familia, a quien le sea reconocido el estatus de refugiado podrá solicitar que dicha condición se extienda a su núcleo familiar (artículo 2.2.3.1.6.13 del Decreto 1067 de 2015).

78. Principio de no devolución a otro país. Durante el trámite de la solicitud, no se devolverá al solicitante de refugio a otro país, sea o no el de origen, donde su vida, libertad o integridad

personal peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas (Art. 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015).

79. Otorgamiento de medidas complementarias. Una vez culminado el trámite administrativo con la ejecutoria de la resolución que negó la condición de refugiado, en los casos que la CONARE lo estime necesario podrá otorgar medidas complementarias, consistentes en adelantar las gestiones tendientes al trámite de documentos para el solicitante, a efectos de una posible regularización migratoria por otra vía distinta al refugio o a la salida definitiva del país (Art. 2.2.3.1.6.21 del Decreto 1067 de 2015).

6. El concepto de carencia actual de objeto¹⁰¹

81. La Corte ha venido explicando que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría sentido un pronunciamiento, puesto que “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.”¹⁰⁵ Esta es la idea central que soporta el concepto de carencia actual de objeto. En otras palabras, el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo¹⁰⁶ que emite conceptos o decisiones inocuas¹⁰⁷ una vez ha dejado de existir el objeto jurídico,¹⁰⁸ sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados.

82. Ello no obsta para que, en casos particulares, la Corte Constitucional aproveche un escenario ya resuelto para, más allá del caso concreto, avanzar en la comprensión de un derecho -como intérprete autorizado de la Constitución Política¹⁰⁹- o para tomar medidas frente a protuberantes violaciones de los derechos fundamentales.¹¹⁰

6.1. Categorías de la carencia actual de objeto

83. Inicialmente, la jurisprudencia solo contempló dos categorías en las que podían subsumirse los casos de carencia actual de objeto: hecho superado y daño consumado. Aunque la distinción no siempre fue clara,¹¹¹ el hecho superado responde al sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela,¹¹² como producto del obrar de la entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido

antes de que el mismo diera orden alguna.¹¹³ Es importante precisar que en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo¹¹⁴ lo que se pretendía mediante la acción de tutela;¹¹⁵ (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente.¹¹⁶

84. El daño consumado, por su parte, tiene lugar cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación.¹¹⁷ De ahí que el daño consumado tenga un efecto simbólico más reprochable que el hecho superado, en la medida en que en el primer caso la accionada “lleva la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible.”¹¹⁸ Esta figura amerita algunas precisiones adicionales: (i) si al interponer la acción de tutela ya es claro que el daño se generó, el juez debe declarar improcedente el mecanismo de amparo;¹¹⁹ pero si el daño se consume durante el trámite judicial, bien sea en primera o en segunda instancia o en sede de revisión, el juez puede proferir órdenes adicionales tendientes a proteger la dimensión objetiva del derecho, evitar repeticiones o identificar los responsables; (ii) el daño causado debe ser irreversible, pues respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto.¹²⁰ De ahí que uno de los escenarios más comunes en los que se ha invocado esta categoría ha sido cuando el peticionario fallece en el transcurso de la tutela.¹²¹

85. Ahora bien, es posible que la muerte del accionante no sea una consecuencia directa de la violación de derechos alegada en el escrito de tutela y atribuible a la entidad demandada. La Sentencia T-401 de 2018,¹²² por ejemplo, conoció una tutela formulada a partir de la negativa de Colpensiones a reconocer una pensión de invalidez. En el trámite de revisión, la Corte fue informada que el accionante había fallecido, “circunstancia que no necesariamente puede endilgarse a las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas” como un daño consumado; evidentemente, tampoco era un hecho superado por cuanto la pretensión final del amparo no fue satisfecha. En casos como este, la Corte ha recurrido a una nueva categoría: la situación sobreviniente.

86. El hecho sobreviniente es un tercer tipo de configuración de la carencia actual de objeto,

diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías originales. Se trata de un concepto más reciente y más amplio, el cual fue propuesto por primera vez con la Sentencia T-585 de 2010,¹²³ en un caso originado por las trabas administrativas impuestas por una EPS para impedir la interrupción voluntaria del embarazo. En sede de revisión, la Sala fue avisada que la accionante “no había continuado con el embarazo”. No se trataba entonces de un hecho superado, pues la pretensión de la actora de acceder a una IVE dentro del sistema de salud en condiciones de calidad fue rechazada, pero tampoco de un daño consumado en vista de que el nacimiento tampoco se produjo. La Sala Octava de Revisión explicó entonces que existen “otras circunstancias” en las que la orden del juez resultaría inocua dado que el accionante perdió “el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo.”¹²⁴

87. El hecho sobreviniente ha sido reconocido tanto por la Sala Plena¹²⁵ como por las distintas Salas de Revisión.¹²⁶ Es una categoría que ha demostrado ser de gran utilidad para el concepto de carencia actual de objeto, pues por su amplitud cobija casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado. El hecho sobreviniente remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío.”¹²⁷ No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada. A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora;¹²⁸ (ii) un tercero -distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental;¹²⁹ (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada;¹³⁰ o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis.¹³¹

88. En resumen, la carencia actual de objeto es un concepto desarrollado jurisprudencialmente en respuesta a casos en los que, por circunstancias acaecidas durante el trámite de la tutela, esta ha perdido su sustento, así como su razón de ser como mecanismo de protección inmediata y actual.¹³² Ante tales escenarios, no se justifica que el juez de tutela profiera órdenes inocuas o destinadas a caer al vacío. Hasta el momento, la jurisprudencia ha formulado tres categorías en las que estos casos podrían enmarcarse: hecho superado, daño consumado y hecho sobreviniente.

6.2. Deber de pronunciamiento del juez de tutela

89. Como ya se explicó, la carencia actual de objeto conlleva a que la acción de amparo pierda su razón de ser¹³³ como mecanismo de protección judicial. Sin embargo, es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela -el cual desapareció por sustracción de materia-, pero sí por otras razones que superan el caso concreto; por ejemplo, para avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, o para prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro. Es posible entonces que, dadas las particularidades de un proceso, el juez emita un pronunciamiento de fondo o incluso tome medidas adicionales, a pesar de la declaratoria de carencia actual de objeto. La Corte ha tenido algunas posiciones divergentes sobre este punto, por lo que se hace necesario unificar la jurisprudencia.

90. En Sentencia SU-540 de 2007,¹³⁴ la Sala Plena, teniendo en cuenta que el Decreto 2591 de 1991¹³⁵ prohíbe la emisión de fallos inhibitorios, concluyó que cuando se presenta un daño consumado se “impone la necesidad de pronunciarse de fondo [...] por la proyección que puede presentarse hacia el futuro y la posibilidad de establecer correctivos.” Por el contrario, tratándose de un hecho superado, resulta “innecesario el pronunciamiento del juez, en la medida que se logran satisfacer los requerimientos del tutelante antes de ese pronunciamiento.”

91. Pese a lo anterior, algunas salas de revisión se apartaron parcialmente de esta regla para insistir que, aun tratándose de un hecho superado, era perentorio para la Corte Constitucional -aunque no para los jueces de instancia- incluir “el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda.”¹³⁶ Este deber era una consecuencia de la misión encomendada a la Corte como autoridad suprema de la jurisdicción constitucional e intérprete de los derechos fundamentales.¹³⁷ Dicha postura fue finalmente acogida por la Sala Plena en las providencias SU-225 de 2013¹³⁸ y SU-655 de 2017.¹³⁹

92. Ahora bien, es importante hacer dos precisiones sobre el alcance de los fallos de Sala Plena referenciados. La primera providencia SU-225 de 2013, pese a reiterar el deber de la Corte Constitucional de pronunciarse en todos los casos (incluyendo los hechos superados), al resolver el asunto concreto se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo pues

“supondría una dualidad de propósitos absolutamente innecesaria.”¹⁴⁰ Respecto al segundo fallo SU-655 de 2017, es importante señalar que las consideraciones sobre el deber de pronunciamiento no fueron determinantes para la ratio decidendi del caso concreto, debido a que ninguno de los tipos de carencia actual de objeto se configuró en dicho proceso. Así las cosas, las subreglas que traen estas providencias no pueden entenderse como un precedente consolidado.

94. Mediante Sentencia SU-522 de 2019,¹⁴⁴ la Sala Plena acogió este nuevo precedente¹⁴⁵ dado que: (i) interpreta de mejor forma la competencia del juez de tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991;¹⁴⁶ (ii) entiende que la Jurisdicción Constitucional no es un órgano consultivo obligado a emitir conceptos en todos los casos -incluidos aquellos que son hipotéticos- puestos a su consideración; (iii) reconoce que las decisiones de revisión “podrán ser brevemente justificadas”;¹⁴⁷ y (iv) en todo caso, reserva la competencia para que, según la relevancia o proyección del caso, el juez de tutela pueda hacer un análisis posterior de lo ocurrido y de los derechos involucrados.

95. Dicho lo anterior, en dicha providencia, la Sala Plena sistematizó la jurisprudencia respecto a los deberes que se desprenden para el juez de tutela en los escenarios de carencia actual de objeto, señalando las siguientes subreglas:

i. En los casos de daño consumado: es perentorio un pronunciamiento de fondo del juez de tutela (incluida la Corte Constitucional) cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela; precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. Además, el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales tales como:¹⁴⁸ a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela¹⁴⁹; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño¹⁵⁰; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes¹⁵¹; o d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan.¹⁵²

i. En los casos de hecho superado o situación sobreviniente: no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros:¹⁵³ a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan;¹⁵⁴ b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes;¹⁵⁵ c) corregir las decisiones judiciales de instancia;¹⁵⁶ o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.¹⁵⁷

96. En conclusión, la carencia actual de objeto implica que la acción de amparo pierda su razón de ser como mecanismo de protección judicial en el caso concreto. Pero ello no significa que cualquier pronunciamiento del juez automáticamente carezca de sentido; por lo que habrá que consultar las especificidades del caso. En efecto, no es lo mismo que la tutela derive en un daño consumado atribuible a la entidad accionada, a que la situación se solucione durante el trámite por la iniciativa del sujeto demandado o que, por alguna otra circunstancia, desaparezca el objeto de amparo. Es evidente que en el primer escenario resulta indispensable un pronunciamiento del juez de tutela, tendiente a precisar los hechos y tomar medidas correctivas. En los demás escenarios, podrá el juez de tutela, aunque no estará obligado a ello, hacer un análisis de fondo para avanzar en la comprensión de un derecho fundamental o tomar otras decisiones, según los criterios expuestos en este capítulo.

7. Análisis del caso concreto

7.1. La aceptación de la calidad de refugiado al señor Alejandro José Díaz supone un hecho sobreviniente que configura la carencia actual de objeto

97. De conformidad con los hechos narrados en la acción de tutela, corroborados con las pruebas aportadas y siguiendo de cerca las consideraciones previamente esbozadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, otorgaron el reconocimiento de refugio al accionado y a su esposa. Además, se observa que el accionante pudo acceder a los servicios de salud que requería con necesidad y, en especial, a la diálisis para la condición de enfermedad renal crónica que enfrenta. Se valora de manera positiva que las entidades públicas accionadas hayan otorgado el

salvoconducto SC-2 en el lapso del trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, lo que resultaba imprescindible para el acceso a los servicios de salud mencionados.

98. En ese sentido, según lo informado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia: (i) el señor Alejandro José Díaz radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado el 26 de noviembre de 2018; (ii) dicho Ministerio, el 29 de noviembre de 2018, procedió a solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Tunja, la expedición de salvoconducto de permanencia para “resolver situación de refugio”; (iii) el 3 de diciembre de 2018 le fue otorgado salvoconducto SC-2, documento que permitió su afiliación en salud a la Nueva EPS para tratar la patología catastrófica por la que se ordenó tratamiento con hemodiálisis; (iv) el 26 de diciembre de 2019, el Ministerio citó al solicitante a diligenciar y firmar un cuestionario, el cual fue tramitado por el accionante en la misma fecha; (v) posteriormente, y previa solicitud del peticionario, se le informó que el salvoconducto había sido prorrogado, el 4 de junio de 2020, tanto al accionante como a su beneficiaria acreditada. Por su parte, (vi) la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) sesionó virtualmente entre el 25 de agosto y el 4 de septiembre de 2020 para estudiar y analizar el caso del señor Alejandro José Díaz; (vii) finalmente, en diciembre de 2020 fue reconocida la condición de refugiado, posteriormente, se realizó el proceso de visa en línea, la cual fue entregada el 21 de abril de 2021 vía correo electrónico y; se programó la cita para la expedición de la cédula de extranjería el día 20 de mayo de 2021.

99. En tal sentido, actualmente el accionante y su esposa son migrantes en situación regular, toda vez que cuentan con el estatus de refugiados y visa electrónica activa, y se encuentran registrados en el Sistema de Salud colombiano. Esa conclusión se desprende de la información que allegó Migración Colombia. Además, la Sala observa también que el Ministerio otorgó unas alternativas viables durante el trámite de reconocimiento de refugiado, las cuales fueron conferir la prórroga del salvoconducto en diferentes oportunidades, cómo se indica en el siguiente cuadro:158

Prorrogas de Salvoconducto S2, otorgadas al señor Alejandro José Díaz

Expedición

Vencimiento

Motivo de expedición

03/12/2018

01/03/2019

Para resolver situación de refugio

21/06/2019

Para resolver situación de refugio

21/06/2019

19/09/2019

Para resolver situación de refugio

26/09/2019

24/12/2019

Para resolver situación de refugio

13/03/2020

10/06/2020

Para resolver situación de refugio

11/06/2020

09/09/2020

Para resolver situación de refugio

09/09/2020

06/03/2021

Para resolver situación de refugio

14/04/2021

10/10/2021

Para resolver situación de refugio

100. En consecuencia, en razón a que cuentan con el estatus de refugiados y están vinculados al Sistema de Seguridad Social en Salud, con atención efectiva para su condición de salud y cubrimiento a las necesidades que su enfermedad efectivamente demandaba, como medicamentos, tratamientos y programas de prevención y seguimiento de la misma, conforme lo dispuesto por los médicos tratantes, se evidencia entonces una “situación sobreviniente” que conlleva a una carencia actual de objeto.

101. Sin embargo, la Sala observa que el trámite de reconocimiento de la condición de migrante ha sido extenso y que, en el transcurso del mismo, la renovación del documento transitorio (salvoconducto) en ocasiones se demoró entre tres y seis meses, generando así una situación de incertidumbre para el peticionario y su núcleo familiar, a pesar de ser una persona que enfrenta una enfermedad catastrófica. Este punto será explicado a fondo en el acápite que sigue, a partir de un estudio detallado de la información que reposa en el expediente, incluida su historia clínica, y dará lugar a órdenes de prevención.

7.2. Es necesario realizar un pronunciamiento adicional sobre el caso concreto, con el fin de asegurar que en el futuro se preserve la continuidad en los tratamientos de salud de los migrantes que se encuentren en proceso de regularizar su condición y enfrenten enfermedades catastróficas

102. Como ya se explicó en el apartado 6.2. de esta providencia, cuando se configura la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, el juez de tutela no está obligado a realizar un pronunciamiento adicional; salvo que sea evidente que la sentencia objeto de revisión debió haber sido decidida de una forma diferente o para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela con el marco constitucional. Ello ocurre en la tutela interpuesta por Alejandro José Díaz.

103. Si bien se advierte que el trámite administrativo que se adelantó en el presente caso se ciñó a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015 (ver supra, núm. 5.3.2.), pues, en efecto, hubo una valoración objetiva del expediente por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, se garantizó la exposición libre de argumentos y la presentación y práctica de pruebas, se produjeron decisiones motivadas y se permitió la interposición de recursos, respetando de esta forma cada una de las etapas que integran el proceso administrativo, esta Sala observa que estas medidas no fueron suficientes para que el accionante, que enfrenta una condición de salud particularmente difícil como la insuficiencia renal crónica, en estadio avanzado, al punto que requiere del tratamiento de diálisis, recibiera su tratamiento sin solución de continuidad, lo que supuso a su vez un estado de incertidumbre que se extendió por más de dos años, mientras se estudiaba su condición de refugiado.¹⁵⁹

104. Lo anterior, debido que, a pesar de que el accionante y su cónyuge contaban, en su momento, con un salvoconducto, se constató que los servicios requeridos para tratar su patología fueron suspendidos de manera intermitente. De ello da cuenta la historia clínica que reposa en el expediente, donde se reporta que la atención prestada en el Hospital Regional de Duitama respecto al tratamiento de diálisis fue recibida de manera interrumpida,¹⁶⁰ sin tener en consideración que la suspensión del servicio de salud podría ocasionar graves afectaciones a la salud del tutelante, derivada de la insuficiencia renal crónica que padece. Esta enfermedad, es considerada catastrófica o ruinosa, porque requiere servicios considerados de alto costo,¹⁶¹ pues supone que los riñones, órganos vitales encargados de eliminar los desechos y el exceso de agua del cuerpo¹⁶² no están cumpliendo esta tarea. Por tanto, en el momento en que el padecimiento renal empeora va acompañado de tratamientos, como la diálisis o la hemodiálisis, los cuales no solo serían requeridos con necesidad, sino también indispensables para su supervivencia.

105. Así las cosas, la Sala advierte que, frente a un panorama como este se requerían esfuerzos significativos para asegurar, con carácter prioritario, una salvaguarda inmediata que evitara desenlaces irreparables sobre la vida digna e integridad personal de un individuo inmerso en una situación de alto riesgo por las consecuencias negativas que ordinariamente se derivan del hecho de padecer insuficiencia renal crónica, con tratamiento de diálisis y, además, por enfrentarse en la actualidad a un proceso migratorio masivo con un impacto negativo en el goce efectivo de sus derechos fundamentales.¹⁶³

106. En este marco, para la Sala es imprescindible recordar que la salud es, por una parte, un derecho fundamental y, por otra, un servicio público esencial que debe prestarse con pleno cumplimiento de los principios de eficiencia y efectividad, de los cuales se desprende a su vez la obligación de garantizar la continuidad en la prestación del servicio. En el caso concreto esta dimensión de continuidad adquiere especial relevancia, dadas las consecuencias que comporta para la persona afectada la suspensión de la diálisis. Entre las cuales se cuenta un riesgo cierto para la vida.

107. En ese orden de ideas, sin perjuicio de declarar la carencia actual de objeto por el hecho sobreviviente del reconocimiento de la condición de refugiado, la Sala dictará dos órdenes de prevención, con miras a prevenir, en el futuro, una suspensión en los servicios de salud de personas que, de un lado, enfrentan una enfermedad particularmente grave (catastrófica o ruinosa) y, de otro, están en proceso de regularizar su situación migratoria.

108. Ante un contexto de incertidumbre como aquel al que fue sometido el accionante durante más de dos años, a pesar de sufrir una enfermedad renal crónica, resulta indispensable llamar la atención del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus dependencias para que, en adelante, todas las actuaciones relacionadas con el trámite de refugio sean desplegadas con apego a los criterios de claridad y congruencia, a fin de que los extranjeros interesados conozcan a plenitud el conjunto de deberes y derechos que se derivan de procedimientos de esta naturaleza. Y enfatizar en que la oportunidad en la renovación de los documentos transitorios o definitivos aptos para la afiliación en salud, además de ser exigible en todos los casos, se torna imperativa cuando esta constituye una condición para el acceso a prestaciones de salud ante enfermedades de especial gravedad.

109. En virtud de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión revocará los fallos de instancia y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por situación sobreviniente. En todo caso, es importante advertir a las entidades accionadas para que se abstengan de incurrir en conductas que desconozcan la atención mínima en salud a la que tienen derecho los extranjeros en el país, conforme la jurisprudencia constitucional en la materia. En razón, a que la persona no puede permanecer en una situación de incertidumbre en relación con la prestación del tratamiento que requiere para atender su dolencia ruinosa, mientras resuelve el estatus de refugiado.

110. Como resultado de lo anterior: se revocará el fallo proferido en segunda instancia, por la Sala de Decisión 4 del Tribunal Superior de Boyacá que confirmó la sentencia del Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama que negó el amparo invocado y, en su lugar, se declarará la carencia actual de objeto por situación sobreviniente.

6. Síntesis de la decisión

111. La Sala Primera de Revisión constató que, en la acción de tutela instaurada por Alejandro José Díaz contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, se acreditaron los presupuestos generales de procedencia de la solicitud de amparo y, segundo, se configuró una carencia actual de objeto por la existencia de una situación sobreviniente. Ello por cuanto se encontró que durante el transcurso del trámite constitucional la causa material que dio origen a la presentación del mecanismo desapareció, esto es, el accionante y su esposa adquirieron el estatus de refugiados y les fue entregada visa migratoria. Por lo tanto, el ciudadano extranjero y titular de tal reconocimiento se encuentra en permanencia regular en el país y cuenta con un documento válido para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social.

112. Con todo, en atención a las particularidades del asunto, la Sala dictará órdenes de prevención para evitar que, en el futuro, se afecte la continuidad en la prestación de servicios de salud y se deje a una persona vulnerable por razones de salud en situación de incertidumbre durante el trámite de reconocimiento o definición de su situación migratoria.

III. 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 Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de Decisión 4 del Tribunal Superior de Boyacá, el 30 de octubre de 2020, que confirmó el fallo emitido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, el 15 de septiembre de 2020, que negó la acción de tutela presentada por Alejandro José Díaz. En su lugar, declarar la carencia actual de objeto por situación sobreviniente.

Segundo.- PREVENIR al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia accionada para que, en los trámites de regularización de la condición de migrante de personas en un grave estado de salud (en especial, enfermedades ruinosas o catastróficas), tomen las medidas y controles que les competan para evitar vencimientos o demoras que puedan ocasionar la discontinuidad del servicio de salud.

Tercero.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cuarto.- REMITIR al Juez de tutela de primera instancia el expediente digitalizado del proceso de tutela de la referencia.

Quinto.- Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Al expediente fue incorporada la fotocopia de la cédula de identidad del señor Alejandro José Díaz donde consta que nació el 26 de julio de 1961 y también fue aportada copia del pasaporte del ciudadano No. 103457589 expedido por la República Bolivariana de Venezuela (folios 30 y 31. Expediente digital, demanda y trámite de tutela).

2 En la historia clínica del accionante se encuentra que padece “insuficiencia renal crónica” (folios 41-61)

3 Folios 1 – 15.

4 Folio 7.

5 Folios 1 y 16 – 29.

6 Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores” (Artículo 2.2.3.1.1.1.).

7 Folio 1.

8 El accionante manifestó que es necesario renovar cada 3 meses el Salvoconducto SC-2 y, por lo tanto, a falta de documento de afiliación al Sistema de Salud, la EPS cada 3 meses lo desvincula hasta tanto no cuente con la prorroga respectiva. Por otra parte, adujo que el Salvoconducto SC-2 que se otorga a solicitantes de refugio en el país “(...) no constituye un documento de viaje, ni un permiso temporal de residencia, ni mucho menos un permiso de trabajo.” En consecuencia, se encuentra en imposibilidad de iniciar una actividad laboral formal o iniciar un emprendimiento económico que le permita obtener ingresos. Folio 2.

9 Se canceló en trámite en: 4 de diciembre de 2018, 26 de enero de 2019, 14 de diciembre de 2019, 17 de diciembre de 2019, 23 de diciembre de 2020

10 Folio 2.

11 Folios 1, 35 – 37.

12 Folio 80.

13 Folios 76 – 83.

14 Folio 77.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

17 Folio 79.

18 Folio 79.

19 Folio 80.

20 Ibídem.

21 Folio 82.

22 Ibídem.

23 Auto proferido por el 8 de septiembre de 2020 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama.

24 Respuesta del Ministerio de relaciones Exteriores del 8 de septiembre de 2020.

25 Folio 243.

26 Ibídem.

27 Folio 244.

28 Folios 275 – 282.

29 Folio 282.

30 Ibídem.

32 Folio 288 – 296.

33 Dicho cuestionario de entrevista fue diligenciado y firmado por el solicitante de refugio - hoy accionante- en la misma fecha.

34 Folios 294 y 295.

35 Auto de selección. Cuaderno de revisión, folio 12.

36 El accionante afirmó que “el Ministerio de Relaciones Exteriores ordenó la expedición de visa tipo “M”. Para iniciar este trámite, se hizo necesario reunir una suma importante de recursos económicos que no teníamos. Señalando en primer lugar, que como había pasado tanto tiempo desde el ingreso al país, mi pasaporte ya estaba por vencerse al igual que el de mi esposa, razón por la cual no eran procedentes para estampar las visas. Razón por la cual, antes que todo, tuve que hacer antes la renovación de los pasaportes. Este trámite logré hacerlo tan solo los hasta el 23 de marzo de 2021, ya que, no contaba con recursos suficientes, y es ampliamente conocido que los pasaportes venezolanos no se pueden renovar. Como agravante a nuestra situación, vale la pena recordar que el salvoconducto SC-2 no permite trabajar.”

37 En su intervención el Ministerio de Salud y Protección Social señaló que el artículo 57 de la Ley 1815 de 2016, sin perjuicio de las competencias propias de las entidades territoriales, creó una fuente de recursos complementaria, para financiar las atenciones de urgencia que se brindan a los migrantes de países fronterizos, que a la fecha no han regularizado su permanencia en el país. Preciso que el artículo 57 de la Ley 1815 de 2016 fue reglamentado por el Decreto 866 de 2017, que, a su vez, fue sustituido por el Decreto 2408 de 2018 y compilado en el Decreto 780 de 2016. Además, adujo que los recursos que trata este último decreto son complementarios a los que las entidades territoriales asignen de sus recursos de libre destinación para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.

38 Se canceló el trámite en: 4 de diciembre de 2018 “diálisis donde fue negada la prestación de servicio por trámites administrativos”, 26 de enero de 2019 “paciente con manejo en unidad nefro Boyacá, pero aún sin definir seguridad social para confirmar autorización de diálisis y poderlas programar”, 14 de diciembre de 2019, 17 de diciembre de 2019, 23 de diciembre de 2020. (Respuesta Hospital de Duitama. Folios 6, 17)

39 Sebastián Portilla Parra, Angie Bibiana Méndez Castaño, Edson José Rodríguez Peña, Laura Estefanía Villabona Ostos y Juan Camilo Ovalle Páez de la Clínica Jurídica sobre protección internacional y migraciones de la Universidad Cooperativa de Colombia; Paula Alejandra

Castro Ruiz, Karen Natalia Jaime Betancourt y Neycer de la Rosa Mazo del semillero de investigación Louis Favoreau de la Universidad Cooperativa de Colombia.

40 La Sala de Selección Número Tres la conformaron la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Alberto Rojas Ríos.

41 Sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

42 La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho a presentar una acción constitucional “en todo momento” y el deber de respetar su configuración como un medio de protección “inmediata” de las garantías básicas. Es decir, que pese a no contar con un término preestablecido para efectuar la presentación, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna.

43 Si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción.

44 Folio 3 “Demanda y anexos”.

45 Folio 8.

46 Sobre el particular, en la Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, se indicó: “En primer lugar, los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran (...)” En estos términos fue reiterado en la Sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

47 Sentencias T-736 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-253 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-348 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. También, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-603 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-710 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-253 de 2018 y T-309 de 2018, ambas con ponencia del magistrado José Fernando Reyes Cuartas y T-025 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

48 De acuerdo con el artículo 2.2.1.11.4 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 44 del Decreto 1743 de 2015 por extranjero debe entenderse la “persona que no es nacional de un Estado determinado, incluyéndose el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante”. Los extranjeros presentes en un Estado pueden ser de diferentes tipos: refugiados o migrantes.

49 Sentencia C-834 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. A fin de atender este postulado, se expidió el Decreto 866 del 25 de mayo de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social que reguló una fuente complementaria de recursos que el Legislador ya había contemplado en la Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016 (artículo 57) para cubrir las atenciones de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos, es decir, aquellos que tienen frontera terrestre o marítima con Colombia.

50 La fuente normativa del principio de solidaridad se identifica esencialmente en los artículos 1 y 95 numeral 2 de la Carta Política. Dicho valor constitucional ha sido definido por esta Corporación como aquel “deber impuesto a toda persona y autoridad pública, por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. Pero fundamentalmente se trata de un principio que inspira la conducta de los individuos para fundar la convivencia en la cooperación y no en el egoísmo.” Sentencia T-550 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

51 Sentencia C-834 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

52 Así lo reconoce expresamente el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte, a nivel interno, los artículos 2 y 6 de la Ley 1751 de 2015 establecieron un precepto general de cobertura a la salud al indicar que su acceso debe ser oportuno, eficaz, de calidad y en condiciones de igualdad a todos los servicios, establecimientos y bienes que se requieran para asegurar su prestación, la cual se cumple a través del Sistema General de Seguridad en Salud, en el marco del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. Así se reconoció expresamente en las sentencias T-597 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

53 Esta regla fue expresamente consignada en la Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella

Ortiz Delgado. Con anterioridad ya había sido reconocida en la Sentencia T-705 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas en la que se dijo lo siguiente: “Con todo, si bien los departamentos son los llamados a asumir los costos de los servicios de atención de urgencia que sean requeridos, en virtud del principio de subsidiariedad y de la subcuenta existente para atender algunas urgencias prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos, la Nación deberá apoyar a las entidades territoriales (...).”

54 Valga la pena precisar que desde la Ley 1122 de 2007 (artículo 31) se previó expresamente que “en ningún caso se podrán prestar servicios asistenciales de salud directamente por parte de los Entes Territoriales” entre los que se encuentra el de urgencias. No obstante, sí se les impone la realización del trámite para que a través de la red pública hospitalaria a su cargo tal servicio requerido sea prestado como el mínimo de atención al que tiene derecho cualquier persona, sin discriminación de ninguna índole y sin el lleno de ningún requisito previo. Su omisión puede hacerlas incurrir en conducta vulneradora de derechos y merecedoras de las sanciones que las normas dispongan por dicha causa. En estos términos, se reconoció expresamente en la Sentencia T-025 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

55 De acuerdo con el artículo 2.5.3.2.3 del Decreto 780 de 2016, urgencia es: “la alteración de la integridad física y/o mental de una persona, causada por un trauma o por una enfermedad de cualquier etiología que genere una demanda de atención médica inmediata y efectiva tendiente a disminuir los riesgos de invalidez y muerte”. Por su parte, la atención inicial de urgencia se refiere a: “todas las acciones realizadas a una persona con patología de urgencia y que tiendan a estabilizarla en sus signos vitales, realizar un diagnóstico de impresión y definirle el destino inmediato, tomando como base el nivel de atención y el grado de complejidad de la entidad que realiza la atención inicial de urgencia, al tenor de los principios éticos y las normas que determinan las acciones y el comportamiento del personal de salud”. Finalmente, atención de urgencias es: “el conjunto de acciones realizadas por un equipo de salud debidamente capacitado y con los recursos materiales necesarios para satisfacer la demanda de atención generada por las urgencias.” (Subraya fuera del texto).

56 Artículo 8 numeral 5 de la Resolución 5269 del 22 de diciembre de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, “Por la cual se actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC).” La definición descrita complementó aquella prevista en el artículo 2.5.3.2.3 del Decreto 780 de 2016,

anteriormente mencionada.

57 En estos términos fue reconocido por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en el año 2014. Al respecto, en la Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se abordó precisamente la necesidad de evolucionar en el concepto de atención urgente. En efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Circular 25 del 31 de julio de 2017 dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Directores Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Gerentes de Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, y Gerentes o Directores de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, para fortalecer las acciones en salud pública orientadas a responder a la situación de migración masiva presente en el territorio nacional mediante, por ejemplo, medidas de gestión y vigilancia, vacunaciones e intervenciones colectivas de carácter intersectorial para atender enfermedades de contagio directo.

58 Estas consideraciones fueron expresamente consignadas en la Sentencia SU-677 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

59 Sentencia T-705 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

60 Esta Corporación ha entendido que la atención mínima a la que tienen derecho los extranjeros, cuya situación no ha sido regularizada, va más allá de preservar los signos vitales y puede cobijar la atención de enfermedades catastróficas o la realización de cirugías, siempre y cuando se demuestre la urgencia de las mismas. Esta postura ha sido reconocida en las sentencias T-705 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-348 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-025 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. En esta última providencia se indicó lo siguiente: “Entonces, ante la presencia de casos “excepcionales”, para los que su tratamiento no puede dar espera, como en los de las enfermedades catastróficas, como cáncer o VIH-SIDA, la atención primaria de urgencia que incluye a toda la población colombiana no asegurada o migrante sin importar su situación de irregularidad, de acuerdo con las consideraciones vistas, debe prestarse siempre que el médico tratante determine ese estado de necesidad o urgencia, es decir se hace indispensable que, en virtud del criterio de un profesional en salud, quien es el competente para determinar el estado del paciente conforme su formación técnica, se

constate y se ordene el procedimiento a seguir bajo los protocolos establecidos para la materia.”

61 Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

62 *Ibídem*.

63 Por ejemplo, de acuerdo con el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021 elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social, “el cáncer constituye un grupo de enfermedades con grandes repercusiones sociales, económicas y emocionales. [La carga creciente que este implica amerita] intervenciones oportunas, certeras y coordinadas para lograr el impacto esperado a nivel poblacional e individual sobre su incidencia, discapacidad, calidad de vida y mortalidad”; de ahí que su tratamiento exija necesariamente un abordaje multidisciplinario, concertado, oportuno, continuo e idóneo.

64 Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

65 Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Para fundamentar la postura anterior se explicó que el Protocolo de San Salvador (artículo 1) contempló que los Estados partes deben comprometerse a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

66 Las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- se encuentran establecidas en el Decreto 780 del 6 de mayo de 2016 expedido por el Gobierno Nacional. Este Decreto fue modificado por el Decreto 064 de 2020 en lo que respecta a la regulación de la afiliación al régimen subsidiado de los migrantes venezolanos y la responsabilidad que tienen las entidades territoriales en la actualización del censo que sirve de base para atender la prestación de servicios a dicha población (artículo 2.1.5.5).

67 Sobre el particular, en la Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se dijo lo siguiente: “31. De este modo, una interpretación sistemática de la normativa en materia de salud y del marco legal migratorio permite concluir que para que un migrante logre su

afiliación al SGSSS se requiere que regularice su situación en el territorio nacional, y que cuente con un documento de identificación válido en Colombia.” En igual sentido, puede consultarse la Sentencia T-705 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

68 De acuerdo con el artículo 2.2.1.11.4 del Decreto 1743 de 2015, la cédula de extranjería es el “Documento de Identificación expedido por Migración Colombia, que se otorga a los extranjeros titulares de una visa superior a 3 meses y a sus beneficiarios con base en el registro de extranjeros.”

69 En los términos del artículo 2.2.1.4.1 del Decreto 1743 de 2015, el pasaporte: “[E]s el documento que identifica a [una persona] en el exterior.”

70 Según lo establecido en el artículo 2.2.1.11.4.7 del Decreto 1067 de 2015: “Los titulares de Visa Preferencial se identificarán dentro del territorio nacional con carné diplomático expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Las visas preferenciales son las siguientes: diplomática, oficial y de servicio (artículo 2.2.1.12.1.1 del Decreto 1067 de 2015).

71 Conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015, el salvoconducto: “Es el documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera. Los salvoconductos serán otorgados en las siguientes circunstancias: SC-1. Salvoconducto para salir del país” y “SC-2. Salvoconducto para permanecer en el país.”

72 El Ministerio de Relaciones Exteriores creó el llamado Permiso Especial de Permanencia - PEP- mediante la Resolución 5797 de 2017, como un mecanismo de facilitación migratoria que permite a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia hasta por dos años de manera regular y ordenada, con el cumplimiento de determinados requisitos.

73 Artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016. Valga precisar, en este punto, que el Ministerio de Relaciones Exteriores contempla la posibilidad de autorizar el ingreso y permanencia de un extranjero a Colombia mediante el otorgamiento de visas las cuales pueden ser de visitantes (V), migrantes (M) o residentes (R) (ver Resolución 6047 de 2017). También tienen la vía de la nacionalización o naturalización para regularizar su permanencia en Colombia, conforme a lo dispuesto en el artículo 96 constitucional.

74 Se ha dicho que hacen parte del primer grupo las personas residentes en el territorio nacional que tienen capacidad de pago al tiempo que integran el segundo aquellas sin la posibilidad de asumir el valor de las cotizaciones al Sistema, esto es, la población más pobre y vulnerable del país a quienes se les subsidia su participación (artículo 157 de la Ley 100 de 1993).

75 El párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 prevé que “quienes ingresen al país, no sean residentes y no estén asegurados, se los incentivará a adquirir un seguro médico o Plan Voluntario de Salud para su atención en el país de ser necesario”. Lo anterior, en armonía directa con el artículo 2.9.2.6.3 del Decreto 866 de 2017, de acuerdo con el cual, con el fin de incentivar la adquisición de un seguro o plan voluntario de salud, las autoridades de ingreso al país deberán informar al nacional del país fronterizo, mediante el mecanismo más idóneo, de la existencia de esa posibilidad.

76 En un principio, el literal B del artículo 157 de la Ley 100 de 1993 se refirió a esta categoría como personas vinculadas al Sistema, entendiendo por estas a quienes “por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado”. No obstante, el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 estableció la universalización del aseguramiento y previó que “todos los residentes en el país deberán ser afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional desarrollará mecanismos para garantizar la afiliación”. Dicha ley fue declarada exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-791 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

77 Concepto 2-2012-013619 de 2012 de la Superintendencia Nacional de Salud que fue citado en el marco de la Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

79 Sentencia T-576 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Según el Conpes 3950 de noviembre de 2018, citando los datos suministrados por Migración Colombia, para septiembre de 2018 Colombia contaba con un aproximado de 1.032.016 venezolanos residiendo en su territorio.

80 Ley 1873 de 2017, artículo 140: “El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de

atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Atención del Riesgo de Desastres.”

81 Según la Agencia de la ONU para los Refugiados. “Situación en Venezuela”. Se ha presentado la migración de más de 5.478.377 personas desde Venezuela hacia Colombia. Consultado en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> el día 22 de febrero de 2021.

82 Derogado mediante Decretos 834 de 2013, 132 de 2014, los cuales fueron a su turno derogados mediante el Decreto 1067 de 2015.

83 Decreto Ley 4062 de 2011. Artículo 4.

84 Mediante el cual se modifica el artículo 2.2.1.11.2.5 del Decreto 1067 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores).

85 “Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos”, proferida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

86 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”.

87 La institución internacional del asilo político fue recogida, por primera vez, en el Tratado de Montevideo de 1899 sobre derecho penal internacional, el cual en su artículo 17° reconoce el derecho de conceder asilo en legaciones o buques de guerra, surtos en aguas territoriales de otros Estados contratantes, a los perseguidos por delitos políticos. Posteriormente fue recogida en un instrumento internacional de extradición de 1911 suscrito entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Actualmente se encuentra consagrada en los Convenios de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). Su finalidad, en esencia, es proteger a un activista político de un proceso judicial parcializado que se adelanta en su país de origen. La calificación de los hechos corresponderá al Estado asilante.

88 En lo que atañe al asilo territorial, es preciso indicar que se trata de una protección que

brinda un Estado dentro de su propio territorio. De conformidad con el art. 1 de la Convención de Caracas de 1954, todo Estado Parte tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de ese derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el asilo territorial en los siguientes términos: “Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y se caracteriza por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo.”

89 Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea general en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entró en vigor el 22 de abril de 1954. Aprobada por Colombia mediante la Ley 35 de 1961.

90 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, en vigor desde el 4 de octubre de 1967.

91 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece distintos derechos y beneficios a favor de las personas que tienen la condición de refugiados, con el fin de regular el alcance de la protección internacional de los Estados. La mayoría de estos derechos y beneficios corresponden a los reconocidos a cualquier persona por el hecho de serlo, a excepción de uno de ellos, previsto en el artículo 33, el cual establece el principio de no devolución. Este constituye la piedra angular de la protección a los refugiados, por lo que conviene mencionarlo: “1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”

92 Aprobada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena,

Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

93 Por su parte, la Convención contra la Tortura, aprobada por Colombia mediante la Ley 70 de 1986, también consagra una prohibición de devolución. Dice este instrumento en su artículo 3 que ningún Estado expulsará, devolverá o extraditará a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

94 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, Ginebra: ACNUR, 2011, pág. 42. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.pdf>.

95 Ibidem. (pág. 42 y 43).

96 En todo caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando el alcance de la disposición citada a la luz de los demás derechos reconocidos en la Convención Americana, ha establecido algunos criterios que resultan aplicables a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Así, ha señalado que a estos procedimientos les son aplicables las garantías del debido proceso y del acceso a un recurso judicial, contempladas en los artículos 8 y 25.

97 En el caso de Colombia, es importante resaltar que el Estado colombiano es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de 1961; del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados del 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979 y suscribió la Declaración de Cartagena sobre los refugiados del 22 de noviembre de 1984.

98 Sentencia T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

99 Sentencia T-704 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

100 Sentencia C-383 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

102 Constitución Política, Artículo 86.

103 Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

104 Sentencia T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver también SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

105 Sentencia T-519 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Ver también, sentencias T-535 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-570 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; T-033 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández.

106 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía: “Ni en las once funciones descritas en el artículo 241, ni en ninguna otra norma constitucional, se asigna a la Corte Constitucional la facultad de servir de órgano consultivo a los jueces. Y tampoco hay norma constitucional que les permita a éstos elevar tales consultas.” Auto 026 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett: “De conformidad con el artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional no tiene competencia para resolver consultas que formulen los ciudadanos, ya que su función es jurisdiccional y no consultiva.” Ver también Auto 276 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

107 “La tutela es una garantía constitucional destinada a la protección de los derechos fundamentales, y por lo mismo, cuando cesa la amenaza o la violación de los derechos fundamentales del solicitante, bien porque la causa de la amenaza desapareció o fue superada, o porque la violación cesó o el derecho fue satisfecho, entonces la acción de tutela pierde su razón de ser, en la medida en que cualquier decisión que el juez pueda adoptar, carecerá de fundamento fáctico. De este modo, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir cualquier orden de protección del derecho invocado, en tanto que la decisión judicial resulta inocua.” Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver también Sentencia SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

108 “En varias ocasiones ha dicho la Corte Constitucional que en aquellas contingencias en las cuales los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de violación o violación de derechos constitucionales fundamentales han cesado, desaparecen o se superan, deja de existir objeto jurídico respecto del cual la o el juez constitucional pueda adoptar decisión alguna por cuanto el propósito de la acción de tutela consiste justamente en garantizar la protección cierta y efectiva del derecho y bajo esas circunstancias “la orden que profiera el [o la] juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y

justificación.” Sentencia T-988 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cita original con pies de página.

109 Constitución Política, Artículo 241. Ver Sentencia T-198 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez: “La Corte en sede de revisión tiene el deber constitucional de dictar jurisprudencia, es el espacio en el cual cumple la función de fijar la interpretación de los derechos fundamentales como autoridad suprema de la jurisdicción constitucional.”

110 Sentencias SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-495 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto; T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

111 “Cabe recordar que la carencia actual de objeto se ha fundamentado en la existencia de un daño consumado, en un hecho superado, en la asimilación de ambas expresiones como sinónimas, en la mezcla de ellas como un hecho consumado y hasta en una sustracción de materia, aunque también se ha acogido esta última expresión como sinónimo de la carencia de objeto.” Sentencia SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Cita original con pies de página.

112 Sentencia SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

113 Sentencia T-533 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.

114 En reciente Sentencia T-009 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), por ejemplo, la Sala advirtió que no obstante la afirmación de la entidad pensional demandada en el sentido que ya habían reconocido los periodos cotizados en el exterior, la Corte encontró que “lo cierto es que éste aún no percibe la prestación pensional a la cual tiene derecho”. Por ello, entró a resolver el asunto de fondo.

115 Ver, entre otras, sentencias T-533 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto; T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto y SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

116 “La superación del objeto atiende a la satisfacción espontánea de los derechos alegados en el escrito de tutela, a partir de una decisión voluntaria y jurídicamente consciente del demandado; de forma que nunca se estructurará esta figura procesal en aquellos eventos en los que tal satisfacción ha sido producto del cumplimiento de una orden dispuesta en una

instancia judicial previa, pues en ese caso de lo que se trata no es de la superación del hecho vulnerador, sino de su salvaguarda por parte del operador judicial que, en últimas, actuó en ejercicio de la jurisdicción para resolver el conflicto constitucional integrado en la petición de amparo, susceptible de valoración integral por parte la instancia posterior o en sede de revisión, según corresponda.” Sentencia T-216 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. En un sentido similar, Sentencia T-403 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. Aunque en algunos fallos se ha sugerido que el hecho superado puede derivarse del cumplimiento de una providencia judicial dictada en el mismo trámite de tutela o en otro proceso que impacta en la solicitud original (Sentencia SU-124 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), siempre será preferible que la entidad demandada corrija la violación a un derecho fundamental, de forma voluntaria y oportuna, sin tener que esperar para ello a una orden judicial, en tanto el acatamiento de la Constitución y la ley es un deber inmediato y universal para todos los residentes del territorio nacional (CP, Artículo 4).

117 Sentencia T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

118 Sentencia T-213 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

119 En virtud a lo estipulado en el artículo 6, numeral 4, del Decreto 2591 de 1991. Sentencia T-495 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

120 Sentencia SU-667 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández. Para un listado de los escenarios en los que la jurisprudencia ha aplicado esta categoría ver Sentencia T-448 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

121 Entre muchas otras, ver sentencias T-980 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-165 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-027 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

122 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

123 M.P. Humberto Sierra Porto.

124 Sentencia T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto. En la misma dirección, la Sentencia T-841 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto, señala que “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela

relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto.”

125 Sentencias SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada, y SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

126 Ver, entre otras, T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto; T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-319 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero; T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-379 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-444 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-009 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-060 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

127 Sentencias SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

128 Por ejemplo, cuando es el afiliado quien, al evidenciar la excesiva demora en el suministro del medicamento que solicitó vía tutela, decide asumir su costo y procurárselos por sus propios medios. Sentencia T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Son también los casos en los que las accionantes, ante las trabas y demoras injustificadas, deciden practicarse la interrupción voluntaria al embarazo, en establecimientos particulares. Ver sentencias T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto y T-988 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

129 En Sentencia T-025 de 2019 (M.P. Alberto Rojas Ríos), un inmigrante venezolano, portador de VIH, solicitó a la Secretaría de Salud de Santa Marta entrega de unos medicamentos indispensables para el tratamiento de su enfermedad. En el transcurso del proceso de tutela, el accionante logró regularizar su situación en el país y acceder al régimen contributivo en salud. Fue entonces EPS Sanitas la que hizo entrega de los medicamentos solicitados inicialmente en la tutela. Ver también Sentencia T-152 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

130 Son casos relacionados, por lo general, con el fallecimiento del accionante. En Sentencia T-401 de 2018 (M.P. José Antonio Lizarazo Ocampo), la Sala conoció una demanda para que se reconociera la pensión de invalidez. Sin embargo, en sede de revisión se constató el fallecimiento del demandante, “circunstancia que no necesariamente puede endilgarse a las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas, y que imposibilita conceder el amparo solicitado.” Ver también T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

132 Entre otras, sentencias T-308 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-170 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto; y T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

133 Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

134 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

135 Decreto 2591 de 1991, Artículo 29.

136 Ver, entre otras, sentencias T-170 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto; T-533 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto; y T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

137 T-585 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

138 M.P. (e) Alexei Julio Estrada: “En dicho sentido, esta Corporación ha señalado que, no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de Revisión, como Juez de máxima jerarquía de la Jurisdicción Constitucional, el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita e incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo, puede hacerlo, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera.”

139 M.P. Alberto Rojas Ríos. “si el hecho superado se presenta durante el trámite de revisión en la Corte Constitucional, entonces la Corporación, además de declarar el hecho superado, tendrá el deber de examinar el caso determinando el alcance de los derechos fundamentales en concreto. Bajo ambas hipótesis los jueces deben demostrar suficientemente la carencia actual de objeto por el hecho superado.”

140 Sentencia SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

141 Ver, entre otras, sentencias T-085 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero; T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-216 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-236

de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-290 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-326 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-319 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-310 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-401 de 2018. M.P. José Antonio Lizarazo Ocampo; T-403 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-009 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-060 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

142 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

143 “No obstante lo anterior, es pertinente agregar que esta Corporación ha indicado que (i) si bien no resulta viable emitir la orden de protección que se solicitaba en la acción de tutela, es perentorio un pronunciamiento de fondo sobre el asunto, precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la presentación de la acción de tutela, en los casos en que la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción (en primera instancia, segunda instancia o en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional), o cuando -bajo ciertas circunstancias- se impone la necesidad del pronunciamiento por la proyección que pueda tener el asunto (art. 25 del Decreto 2591 de 1991), o por la necesidad de disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional; y (ii) no es perentorio en los casos de hecho superado o acaecimiento de una situación sobreviniente, salvo cuando sea evidente que la providencia objeto de revisión debió haber sido decidida de una forma diferente (pese a no tomar una decisión en concreto, ni impartir orden alguna), “para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera”, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.” Sentencia T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

144 M.P. Diana Fajardo Rivera.

145 Recogido expresamente por las siguientes providencias: T-401 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

146 Artículos 6º, 23, 24, 25, 26, 28.

147 El artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la acción de tutela, establece

que “[l]as decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.” Esta Corporación ha proferido de manera reiterada fallos brevemente justificados, cuando la naturaleza del asunto lo permite. Véanse, por ejemplo, las sentencias T-549 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía; T-098 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-396 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1533 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-1006 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-054 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-392 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1245 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-045 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-325 de 2007; M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-066 de 2008; M.P. Mauricio González Cuervo; T-706 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-085 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; T-475 de 2010; M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-457 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-189 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-025 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez y T-582 de 2017. MP Gloria Stella Ortiz Delgado; y más recientemente las sentencia T-038 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera y T-216 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Esta última precisamente luego de haber constatado un caso de hecho superado.

148 Sentencia T-495 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

149 Ver las sentencias T-428 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-803 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y T-198 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.

150 Ver Sentencia T-576 de 2008. M.P. Humberto Sierra Porto.

151 Así se hizo en las sentencias T-496 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-980 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-662 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y T-808 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

152 Sentencia T-576 de 2008. M.P. Humberto Sierra Porto.

154 Ver las sentencias T-387 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-039 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

155 Ver las sentencias T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-236 de 2018.

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-152 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

156 Sentencias T-842 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-155 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

157 Sentencias T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-152 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

158 Información aportada por la Unidad Administrativa Especial, Migración Colombia.

159 El 26 de noviembre de 2018 presentó solicitud de refugio ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. La entidad emitió Resolución de reconocimiento el 21 de diciembre de 2020.

160 Ver supra 5.1.4. Como se señaló en la respuesta del Hospital, el trámite para la prestación del servicio de diálisis fue cancelado en 4 oportunidades por razones administrativas.

161 Resolución 2481 de 2020 Título VI. Eventos y servicios de alto costo, que incluye los tratamientos para la atención de la enfermedad de insuficiencia renal aguda o crónica.

162 En línea con las previsiones de la Ley 972 de 2005, el Ministerio de la Protección Social expidió, la Resolución 3442 de 2006, que adoptó las “Guías de Práctica Clínica para la prevención, diagnóstico y tratamiento de pacientes con VIH/SIDA y Enfermedad Renal Crónica” y las recomendaciones de los “Modelos de Gestión Programática en VIH/SIDA y de Prevención y Control de la Enfermedad Renal Crónica.” El concepto se puede encontrar en: <https://medlineplus.gov/spanish/kidneyfailure.html>

163 Como lo expuso el peticionario: “Por lo tanto, [mi] caso se debe atender de manera prioritaria, debido a que soy un paciente de cáncer que no ha recibido atención desde que me fue detectado el mismo, que con seguridad se me está causando perjuicios que posiblemente lleguen a ser irremediables, sino recibo el tratamiento que con tanta urgencia requiero.” (Folio 17).