TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-552/23

DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES-Reglas jurisprudenciales

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

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

DERECHO A LA SALUD DE LOS MIGRANTES-Atención médica de urgencias de los migrantes en situación irregular

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

(…) se ha admitido que la atención en el sistema de salud puede llegar a incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas, que hagan la vida insoportable e indeseable, cuando el mismo sea solicitado por el médico tratante como urgente.

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Requisitos

SALVOCONDUCTO A EXTRANJEROS CON PERMANENCIA IRREGULAR EN EL TERRITORIO COLOMBIANO-Documento que legaliza y prolonga la estadía de un extranjero que esté a punto de incurrir o haya incurrido en permanencia irregular

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Registro Único de Migrantes Venezolanos-RUMV

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-552 DE 2023

Expediente: T-9.141.392

Acción de tutela instaurada por Rubén Ramón Contreras Rojo, actuando como agente oficioso de Ramona Rojo Santiago, contra la Gobernación del Valle del Cauca y otros.

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado (e) Miguel Polo Rosero y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo dictado en el marco del expediente T-9.141.392 de Rubén Ramón Contreras Rojo, actuando como agente oficioso de su madre, Ramona Rojo Santiago, contra la Gobernación del Valle del Cauca (Secretaría de Salud del Valle del Cauca), la Alcaldía de Cali (Secretaría de Salud Pública), el Hospital Departamental Universitario del Valle, Migración Colombia, el Ministerio de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, resuelto el 11 de julio de 2022 por el Juzgado Doce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali.

I. I. ANTECEDENTES

Como ya se ha hecho en otras ocasiones, la Sala advierte que las partes de este proceso relatan hechos que pueden llegar a resultar contradictorios entre sí. Por esta razón, se hará referencia a las afirmaciones realizadas en la acción de tutela, luego, a la respuesta de las accionadas, posteriormente, a lo dicho por el juez de instancia, y se finalizará con las actuaciones en sede de revisión. Al iniciar las consideraciones, se realizará el examen de procedencia y se establecerá el objeto de la controversia. Por último, y solo si se encuentra procedente la acción, se estudiará el fondo.

A. Pretensiones y fundamento de la acción de tutela

1. 1. El 23 de junio de 2022, el señor Rubén Ramón Rojo, actuando como agente oficioso de

su madre, Ramona Rojo Santiago, interpuso acción de tutela para la protección de los derechos a salud, vida digna, atención integral en salud y a seguridad social de su agenciada, alegando que las accionadas no le han brindado la atención médica que requiere por no encontrarse afiliada al Sisbén.

2. Señaló que ambos son de nacionalidad venezolana y que por la falta de acceso a salud se vieron obligados a abandonar su país de origen. La señora Ramona Rojo tiene 65 años de edad, depende física y económicamente de su hijo y tiene limitada su movilidad pues sufrió una caída, según él, por causa de un accidente cerebro vascular (ACV). Manifestó que, con posterioridad a la caída, comenzó a presentar nuevos síntomas como mareos, dificultad para desplazarse, problemas del habla y una fuerte afectación a nivel emocional.

3. El 1 de junio de 2022, acudió a la Fundación Americares Colombia, donde le recomendaron realizarle un chequeo médico y plantearon la posibilidad de que sus padecimientos coincidieran con un eventual diagnóstico de esclerosis lateral amiotrófica (ELA). A raíz de esto, dice haber buscado atención médica en distintos hospitales y centros de salud, pero en ninguno fue atendida dada su situación de migrante irregular. De hecho, mencionó que en algunos casos ni siquiera le permiten el acceso porque no se trata de una urgencia y no se encuentra afiliada al Sisbén.

4. Planteó que no ha podido realizar la respectiva afiliación al Sisbén porque la situación migratoria de su madre no ha sido regularizada. Expresamente dijo: “hemos realizado el trámite para acceder al Estatuto Temporal de Protección para venezolanos, pues nuestro interés es regularizar nuestro estatus y quedarnos en Colombia. Mi permiso ya salió, pero el de mi madre aun no, razón por la cual no puedo afiliarla a una EPS y que ella tenga un acceso a Sisbén, Migración me señaló que se debe esperar 90 días para la expedición del permiso. Y ya con el permiso puedo afiliarme y afiliar a mi madre. Pero con su condición médica el tiempo de espera es demasiado”. Para soportar lo anterior, aportó copia del certificado de registro de la Señora Rojo Santiago, del 29 de mayo de 2022, para “dar continuidad a la solicitud de Permiso por Protección Temporal – PPT” de la página del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV).

5. El 23 de junio de 2022, el agente oficioso interpuso acción de tutela para solicitar la protección del derecho a la salud de su madre con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

En concreto, pidió que se ordene: (i) a la Gobernación de Valle del Cauca “acompañamiento para la atención integral”, (ii) a algún centro de salud o centro médico especializado, la atención integral con todos los procedimientos y medicamentos y, por último, (iii) a Migración Colombia la expedición de un “Salvoconducto tipo SC2, de manera que así pueda regularizar a mi madre frente a su estatus migratorio y realizar una efectiva afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud (…) y en su defecto, que dé especial celeridad a la expedición del Permiso Temporal de Protección, ya que el tiempo de espera de 90 días es crucial con la condición médica de mi madre”.

B. Respuestas de las accionadas

6. Secretaría de Salud de Santiago de Cali. Afirmó no estar legitimada en la causa por pasiva, pues no se aportaron pruebas que evidencien la vulneración de un derecho fundamental por parte de esta entidad, ya que el accionante no hizo llegar los documentos necesarios para realizar la afiliación al sistema de salud. Adicionalmente, solicitó negar el amparo al considerar que la tutela no es el medio idóneo para lograr lo pretendido y pidió requerir a la señora Rojo Santiago para que cumpla con sus obligaciones como migrante.

7. Secretaría de Salud Departamental de Valle del Cauca. Argumentó que no existe actuación u omisión, atribuible a la entidad, que derive en un vulneración a los derechos fundamentales de la accionante. Recordó que sin el respectivo Permiso de Protección (PPT) únicamente se le puede brindar la atención de urgencias, la cual no se le ha negado. Por esta razón, pide al juez de tutela ordenar a Migración Colombia que realice los trámites correspondientes para la regularización de la situación de la accionante en el país.

8. Hospital Universitario del Valle. Solicitó ser desvinculado por cuanto no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la señora Rojo Santiago, pues no tiene registro alguno de ingreso al Hospital. Puso de presente que (i) los recursos de salud de los entes territoriales están a cargo de la Secretaría de Salud, (ii) que los migrantes tienen derecho a la atención de urgencias y (iii) que son ellos los que tienen el deber de regularizar su situación migratoria en el país. Apoyándose en una comunicación expedida por el Ministerio de Salud, concluyó que la Secretaría de Salud Distrital de Cali es la encargada de realizar un acompañamiento a los migrantes en materia de salud.

9. ADRES. Al pronunciarse sobre el caso concreto, aclaró que no es función de la entidad la

prestación de los servicios de salud, por tanto, no le sería atribuible la eventual omisión. Hizo énfasis en que, “pese a que la situación de las personas migrantes desde Venezuela es compleja, no es óbice para demandar prebendas de todo tipo, incluido el servicio de salud, pero sí lo es abstenerse de manera caprichosa de legalizar su situación y permanencia”. En tal sentido, pide negar el amparo e imponerle a la accionante la carga de legalizar su situación en Colombia.

10. El Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y Migración Colombia no contestaron la demanda de tutela.

11. El Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, mediante sentencia proferida el 11 de julio de 2022, declaró que ninguna autoridad vulneró los derechos fundamentales de la accionante, dando por probado que había un trámite pendiente de 90 días en Migración Colombia para la obtención del PPT, del cual dependía la afiliación de la señora Rojo Santiago al sistema de salud. Sostuvo que “las autoridades, servidores públicos y los particulares no incurren en acción u omisión que vulnere derecho fundamental alguno cuando su actuación se rige de acuerdo al cumplimiento de la ley”, y la demora en este caso se justifica en una actuación apegada a lo establecido en la normativa para expedir el PPT. En esa línea, manifestó que para ser afiliado al sistema de salud era necesario cumplir los requisitos legales, motivo por el cual debía esperar los 90 días mencionados para la expedición del permiso.

D. Actuaciones en sede de revisión

12. Mediante Auto del 28 de febrero de 2023, el Magistrado sustanciador decretó pruebas para aclarar los hechos de la demanda. En dicho proveído solicitó: (i) al Departamento Nacional de Planeación (DNP), informar si la señora Ramona Rojo Santiago se encontraba afiliada al Sisbén o estaba en trámite de afiliación; (ii) a Migración Colombia, que rindiera informe sobre las expedición del Permiso por Protección Temporal de la señora Ramona Rojo Santiago; y (iii) a la señora Ramona Rojo Santiago, para que hiciera llegar la siguiente información: a) personas que componen su núcleo familiar; b) fuentes de ingreso actuales y a cuánto equivalen; c) gastos mensuales por concepto de manutención, vivienda, etc.; d) si recibe alguna prestación económica permanente, como subsidios, alimentos, donaciones; e) si a la fecha ya fue atendida por el sistema de salud colombiano o si continúa presentando

complicaciones de salud sin haber recibido atención médica alguna y f) todo lo demás que considerara pertinente que se conozca sobre su condición migratoria y afiliación al Sisbén.

13. Respuesta del DNP. Indicó que en el Sisbén no se encuentra registrada ninguna persona que corresponda al número de identificación venezolana de la accionante o de pasaporte. Además, recordó los documentos con los cuales los ciudadanos venezolanos pueden afiliarse, estos son, el "Permiso Especial de Permanencia (PEP o PEP-RAMV o PPT)".

14. Respuesta de Migración Colombia. Sobre el caso particular, relató que al ingresar los números de identificación de la señora no se encontraba ningún registro, lo cual la llevó a concluir que "se encuentra en condición migratoria irregular, al no haber ingresado por puesto de control migratorio habilitado, incurriendo en dos (02) posibles infracciones a la normatividad migratoria contenidas en los Artículos Nos. 2.2.1.13.1-11; Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales y 2.2.1.13.1-6 Incurrir en permanencia irregular del Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015".

15. Puso de presente que el primer documento que se les expide a los venezolanos para su permanencia en Colombia es un "salvoconducto tipo (SC2) que es considerado documento válido para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de los extranjeros" y son ellos los que tienen la obligación de regularizar su situación migratoria en el país. En consecuencia, pidió ser desvinculada de la presente acción de tutela por no haber vulnerado los derechos fundamentales en cuestión.

16. Con todo, dejó claro que "una vez regularice su situación migratoria en el Centro Facilitador de Servicios Migratorios, se le podrá expedir el Salvoconducto por parte de la UAE Migración Colombia, documento que le permite afiliarse al Sistema de Seguridad Social y acceder a salud. Tramite que únicamente y de manera personal deberá adelantar el ciudadano Extranjero".

17. Respuesta del agente oficioso de la accionante. El señor Rubén Ramón Contreras Rojo remitió un escrito en el que se limitó a mencionar que se desempeña en oficios como barbero, recibiendo aproximadamente un salario mínimo al mes, que su familia se compone de 4 hermanos, pero que su madre está actualmente a su cargo y "continúa con numerosos quebrantos de salud". Confirmó que había logrado realizarle exámenes de laboratorio a su madre en Profamilia y consiguió una cita médica que fue cancelada, razón por la cual aún no

ha sido atendida.

18. Hizo llegar también una serie de documentos para demostrar que acudió el 2 de agosto a los hospitales San Juan de Dios y Universitario del Valle y en ninguno fue atendida por falta de afiliación al Sisbén. Ambas constancias indican que se dirigió a los hospitales por los mismos hechos señalados en los antecedentes de la tutela, puntualizando que la señora tiene hipertensión arterial, presenta secuelas del accidente cerebro vascular, pero por ser un caso de manejo ambulatorio le solicitan realizar el proceso de afiliación e ingreso por el Sisbén.

19. Una vez recibidas estas comunicaciones, el 30 de marzo de 2023 se expide un nuevo auto de pruebas (comunicado el 19 de abril siguiente), con miras a resolver dudas persistentes sobre el asunto. En concreto, se le pidió a Migración Colombia que confirmara si expidió el RUMV de la señora Rojo Santiago que fue aportado a la demanda y que, en caso positivo, diera razón sobre el trámite del PPT o salvoconducto de la accionante. Adicionalmente, se ofició a los hospitales San Juan de Dios y Universitario del Valle para que dieran las razones por las que no se le prestó atención médica a la señora Ramona Rojo Santiago (según las constancias contenidas en el expediente) y para que informaran si, en su criterio, la situación particular de la accionante requería atención de urgencias.

20. Respuesta del Hospital Universitario Del Valle al segundo Auto. En su escrito de respuesta adjuntaron una captura de pantalla del sistema interno del Hospital en la que se comprueba que el 02/08/22 la accionante fue atendida por urgencias y “en la valoración, en la clasificación del TRIAGE: TRIAGE IV – se direcciona para atención en segundo nivel, por criterio de la medico Judith Esther Salcedo Olivares, medicina general”. Sin información adicional, hicieron saber que están prestos a atender cualquier otro requerimiento.

21. El Hospital San Juan De Dios no allegó respuesta.

22. Respuesta de Migración Colombia al segundo Auto. En esta segunda respuesta manifestaron lo mismo que en requerimiento anterior, es decir, que en sus bases de datos no hay información sobre la señora Ramona Rojo Santiago, no figura ni su número de cédula, ni el pasaporte venezolano, ni el número de RUMV adjunto. Por lo demás, realizaron una descripción sobre la funcionalidad del PPT y solicitaron a la Corte declarar cumplido el requerimiento.

23. Sin embargo, entre los documentos remitidos por Migración se encuentra una cadena de correos electrónicos cruzados dentro de la entidad, en los que se verifica que la persona encargada de comprobar la veracidad del RUMV que aportó la accionante nunca tuvo acceso a dicho documento, por lo que únicamente se limitó a ingresar nuevamente los números al sistema, sin obtener resultados. Es más, en dichos correos se menciona que hay dos personas de nombre Ramona Rojo que figuran en los registros de la entidad, pero con identificaciones no son coincidentes. Valga aclarar que, además, la funcionaria que remitió el correo dejó constancia de que consultó la información "sin contar con imagen de documentos".

A. A. Competencia

24. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto de 30 de enero de 2023, notificado el 13 de febrero del mismo año, de la Sala Uno de Selección de Tutelas que escogió el presente caso para su revisión y que correspondió a la Sala Cuarta de Revisión.

B. Examen de procedencia

25. Legitimación en la causa por activa. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991 y reiterado por los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Sala Cuarta de Revisión constata que el requisito de legitimación por activa y la agencia oficiosa se encuentran debidamente acreditados. En efecto, el señor Contreras Rojo (i) manifestó expresamente que actúa como agente oficioso de su madre y (ii) se refirió explícitamente a que la señora Rojo Santiago depende económica y física por sus problemas de salud, tal y como lo exige el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sobre ese punto, en algunas ocasiones, la Corte ha afirmado que "de la lectura del artículo 100 superior se extrae que la tutela puede ser incoada tanto por nacionales como por extranjeros, pues dicho texto normativo prolonga la garantía de disfrute de los derechos civiles que gozan los colombianos a ese grupo de personas; en ese entendido, el extranjero tiene el pleno ejercicio de la citada acción de amparo sin limitación alguna".

26. Legitimación en la causa por pasiva. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que

cualquier persona podrá interponer acción de tutela para “la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. De ahí que, en varias oportunidades, la legitimación por pasiva se ha definido como “la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental.

27. Para el caso de la Señora Rojo Santiago, la Sala Cuarta de Revisión constata que varias de las entidades accionadas estarían potencialmente llamadas a responder por la eventual vulneración que se alega en la acción de tutela. De un lado, están las entidades del sistema de salud que estarían llamadas a afiliar y atender a la accionada en caso de comprobarse una vulneración, estas son: la Gobernación del Valle del Cauca (Secretaría de Salud del Valle del Cauca, la Alcaldía de Cali (Secretaría de Salud Pública) y el Hospital Departamental Universitario del Valle. A juicio de la Sala es importante mantener vinculada dentro del proceso a Migración Colombia, ya que dentro de los alegatos de la accionante también se encuentra un llamado a la entidad de dar respuesta a una solicitud de expedición del PPT o de un Salvoconducto tipo SC2.

28. Las demás, serán desvinculadas del trámite de tutela pues no están llamadas a responder por una eventual vulneración, bien porque no se constató ningún hecho vulnerador que permita vincularlas, o bien porque de prosperar la acción, no tendrían órdenes a su cargo dada la falta de relación entre sus funciones y lo solicitado. En concreto, se desvinculará al Departamento Nacional de Planeación (DPN), al Ministerio de Salud y a la ADRES.

29. Inmediatez. En abundante jurisprudencia, esta “Corte ha señalado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable y proporcionado (…), dado que “de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de la acción de tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales”. En concreto, la Sala estima que se supera esta exigencia toda vez que la solicitud del PTT se efectuó el 29 de mayo de 2022 y la demanda de tutela fue interpuesta el 23 de junio de 2022. Esto es, en un término incluso anticipado al vencimiento de los 90 días para que la accionada resolviera el asunto.

30. Adicionalmente, la accionante recibió la recomendación para recibir atención médica por

parte de Americares Colombia el 1 de junio de 2022, fecha a partir de la cual sostiene que se le impidió el acceso a los centros de salud. Frente a este hecho, la tutela se interpuso con 23 días de diferencia, lo cual también resulta ser un lapso de tiempo que da cuenta de la necesidad inmediata de protección alegada en la tutela, pues se redactó y presentó la acción en menos de un mes.

31. Subsidiariedad. El ya citado artículo 86 de la Constitución expresa que la acción de tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que "la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". En este último caso, si se comprueba que el mecanismo alternativo carece de eficacia el amparo será definitivo.

32. Para el proceso de la Señora Rojo Santiago, se constata el cumplimiento del requisito de subsidiariedad por dos motivos. En primera medida, como lo explicó esta Corte en la Sentencia SU-150 de 2021, "la subsidiariedad se examina frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, por lo que no cabe descartar la viabilidad de la tutela, (i) por la presencia de recursos administrativos o (ii) por otro tipo de mecanismos de oposición o de solución que operen en escenarios ajenos al jurisdiccional." Así, en el caso bajo estudio, las circunstancias que se señalan demuestran que la accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para solicitar el amparo, debido a su condición de migrante irregular.

33. Igualmente, se tiene que las condiciones particulares de la agenciada, esto es, el hecho de ser una adulta mayor, migrante venezolana, que tiene limitaciones físicas, en principio, derivadas de un accidente cerebro-vascular (ACV) que presenta síntomas que podrían estar relacionados con una enfermedad grave y degenerativa (ELA), son necesariamente circunstancias que en sede de tutela, además de hacerla titular de una especial protección constitucional, ameritan una respuesta urgente que no podría obtener por la vía jurisdiccional ordinaria. En tal sentido, se hace procedente la acción de tutela y se continúa con el planteamiento de la controversia y la resolución de fondo del asunto.

C. Asunto objeto de análisis y problema jurídico

34. Ante la situación descrita por el agente oficioso de la señora Rojo Santiago, la Sala Cuarta

de Revisión advierte que el asunto que debe resolverse en sede de tutela es el siguiente: ¿Vulneraron las accionadas los derechos fundamentales a la salud, vida digna, atención integral en salud y a seguridad social de la accionante al no prestarle atención médica por no tener regularizada su situación migratoria?

D. La atención en salud a los migrantes venezolanos. Reiteración de jurisprudencia.

35. El artículo 100 de la Constitución Política establece que "los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. (…) Así mismo, (…) gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley". Sobre el particular, esta Corte ha sido clara el afirmar que, así como gozan de las distintas prerrogativas mencionadas en la Carta Política, también son titulares del deber de acatar las normas y, por tanto, de asumir ciertas responsabilidades. Al respecto, en la Sentencia T-295 de 2018 se sostuvo que "los extranjeros (…) deben cumplir con los deberes que el Legislador establece para todos los que se encuentran en el territorio nacional en cuanto al acatamiento de la Constitución, las leyes y el respeto a las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 Superior.

36. Particularmente, en lo que se refiere al derecho fundamental a la salud y, por consiguiente, al aseguramiento en el sistema colombiano, se ha dicho que la universalidad de la asegurabilidad es un "(…) principio que garantiza el goce del derecho fundamental a la salud de los extranjeros en Colombia, sin embargo, la asegurabilidad en salud no es efectiva en el caso de las personas que no cuentan con los recursos para realizar su vinculación al Sistema, y tampoco lo es respecto de aquellos extranjeros que se encuentran transitoriamente en el país y no cuentan con un Plan de Salud".

37. Ahora bien, en materia de atención en salud a migrantes venezolanos se ha consolidado una línea jurisprudencial reiterada, entre otras, en las sentencias T-314 de 2016, SU-677 de 2017 y T-452 de 2019, según la cual, si los extranjeros quieren contar en territorio colombiano con una atención integral en salud, "deben afiliarse al Sistema General de Seguridad Social" y, "para ello, su status migratorio debe ser regularizado con el fin de contar con los documentos legales exigidos para los trámites de afiliación". De lo contrario no podrán acceder a los servicios y tecnologías cubiertos por el PBS.

38. No obstante lo anterior, cuando está en riesgo la vida o la dignidad humana se admiten

algunas excepciones. Por ejemplo, está claro que “los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física”. Además, existen casos como el analizado en la Sentencia T-300 de 2022, en los que se ha admitido que la atención en el sistema de salud puede llegar a incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas, que hagan la vida insoportable e indeseable, cuando el mismo sea solicitado por el médico tratante como urgente.

39. Sin embargo, para dar aplicación a las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico (como la urgencia, la enfermedad catastrófica o cualquier otra), la Corte debe constatar la existencia de diagnóstico, certificación o concepto médico debidamente emitido que acredite el padecimiento concreto de salud. Sólo el debido soporte técnico podrá llevar a priorizar la atención médica sobre el deber formal en cabeza de los extranjeros de ceñirse a los procedimientos establecidos en las normas colombianas para acceder al sistema. De lo contrario, es decir, de no exigirse la acreditación por parte de un profesional de la salud, el juez constitucional terminaría llegando a conclusiones imprecisas, pues estaría adentrándose sin necesidad en el campo técnico de la medicina, excediendo los márgenes del ámbito jurídico y pudiendo ocasionar resultados indeseados, afectando negativa e innecesariamente al sistema de salud.

40. Con base en lo mencionado y sin perjuicio de las excepciones expuestas, para esta Sala es posible afirmar que el acceso efectivo de los migrantes venezolanos al sistema de salud se garantiza, por regla general, una vez regularizada su situación migratoria en el país. En ese sentido, para poderse afiliar al SGSSS, tanto en el Decreto 786 de 2016 (Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social) como las distintas normas migratorias, han establecido que se requerirá presentar alguno de los siguientes documentos de identidad: la Cédula de extranjería, el pasaporte para menores de 7 años, la Visa, el carné diplomático, un salvoconducto de permanencia, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) o el Permiso por Protección Temporal (PPT). Todos ellos cuentan con una regulación y un trámite diferente el cual, según la circunstancia particular de cada caso, deberá iniciarse acreditando los requisitos necesarios para que pueda ser otorgado.

41. Concretamente, el trámite de expedición del PPT encuentra su reglamentación en el

Decreto 216 del 1 de marzo de 2021 -Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos- y en la Resolución 971 de 2021. Estos instrumentos establecen que para solicitar el PPT se debe tener la inscripción completa en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), lo cual implica terminar (i) el pre registro, (ii) la encuesta socioeconómica y (iii) el registro biométrico. Hecho esto, Migración Colombia tendrá la obligación de otorgar la respuesta en 90 días y tendrá el deber de priorizar las solicitudes "de la población de especial protección tales como niños, niñas y adolescentes, madres gestantes y en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores, personas con necesidades especiales de salud, entre otros (…)". Ahora bien, si no se completan todos los pasos del RUMV, no se entenderá radicada la solicitud.

42. A su turno, el Salvoconducto Tipo SC-2 "es un documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera (…) para permanecer en el país" en casos en los que (i) haya solicitado visa o cambio de visa, (ii) o deba permanecer el libertad condicional dentro del territorio nacional, (iii) o deba estar en el país hasta resolver su situación administrativa, (iv) o mientras resuelve su situación de refugiado o asilado, (v) o si ha incurrido en permanencia irregular pudiendo solicitar la visa (previa cancelación de una sanción), (vi) o si a juicio de la autoridad migratoria debe permanecer en el país por razones no previstas en la normativa". Para su solicitud, se debe diligenciar el Formulario Único de Trámites en la página web de Migración Colombia, contar con documentos que acrediten la necesidad de permanecer en el país y acercarse al Centro Facilitador de Servicios Migratorios con el Pasaporte o la Cédula originales.

43. Sólo de esta manera se entenderá cumplido el deber de acudir a los procedimientos establecidos en las normas colombianas, por lo menos para la expedición de estas dos identificaciones que son las que interesan para la resolución del fondo de la tutela en referencia.

44. Queda dicho entonces que, en la actualidad, los extranjeros y en particular los migrantes de Venezuela cuentan con la oportunidad de acceder a los servicios de salud en Colombia como garantía del derecho fundamental a la salud reconocido para todos ellos en el país. No obstante, su ingreso al sistema se encuentra debidamente reglamentado y, salvo que se trata de alguna de las circunstancias constitucional, legal o jurisprudencialmente

exceptuadas, deberán cumplir los requerimientos exigidos dentro de los cuales se encuentra, en primera medida, haber regularizado su situación migratoria y portar un documento válido para afiliarse al sistema.

45. Así, aunque hay distintos tipos de identificación que pueden utilizarse para realizar la inscripción y cada uno de ellos encuentra motivos, circunstancias y reglamentaciones distintas para entregarlo al extranjero que corresponda, en el caso concreto quedó expuesto que, tanto el Salvoconducto tipo SC-2 como el Permiso por Protección Temporal (PPT), exigen completar una serie de pasos ante Migración Colombia y una vez radicada la solicitud en debida forma, la autoridad tendrá un término para resolver de conformidad con la normas especiales para cada uno. Ya expedida la identificación, podrán acudir a realizar la afiliación al sistema de salud y hacerse beneficiario del PBS. Con este panorama, pasa la sala a pronunciarse sobre el caso concreto.

E. Caso concreto

46. En la presente oportunidad la Sala se enfrenta a una acción de tutela interpuesta por el agente oficioso de la señora Ramona Rojo Santiago, la cual contiene pretensiones de naturalezas distintas, de un lado, busca la atención médica integral con todos los procedimientos y tratamientos, junto con la afiliación al sistema de salud y, de otro, solicita la expedición del Salvoconducto tipo SC-2 mientras Migración Colombia resuelve sobre la expedición del PPT. Valga aclarar que la acción de tutela se interpuso con anterioridad a los 90 días que Migración tendría para responder el radicado del PPT, porque la accionante consideró que la atención por parte del sistema de salud era de carácter urgente, dada la sospecha de que sus padecimientos pudieran coincidir con los de la ELA.

47. Entonces, de llegar ser cierto que solicitó el PPT en la fecha señalada en la acción de tutela (mayo de 2022), es evidente que para el momento en el que se va a proferir el presente fallo ya habrían culminado los 90 días que la autoridad migratoria tendría para su expedición, pero el documento nunca se expidió. Por esta razón, no solo habrá que resolver sobre la situación de salud y la posible entrega del Salvoconducto, sino que también resulta pertinente pronunciarse sobre este trámite, pues existe la posibilidad de que la falta de respuesta afecte negativamente los derechos de la accionante.

48. Claro lo anterior, una vez radicada la acción de tutela en la Corte Constitucional e

iniciadas las actuaciones en sede de revisión, se recolectaron diferentes elementos que permitieron obtener información relevante para decidir, así: (i) Por un lado, se encontró que posterior al fallo de tutela, la señora Rojo Santiago fue atendida por urgencias en dos hospitales diferentes (San Juan de Dios y Universitario del Valle), y en ambos le manifestaron que sus síntomas eran de manejo ambulatorio, por lo que para recibir tratamiento debía contar con la afiliación al Sisbén. (ii) Por otro, se obtuvo la respuesta de Migración Colombia según la cual no hay ningún trámite pendiente en la entidad a nombre de la accionante. Esto último resulta contradictorio frente a lo alegado por ella, pues en los hechos de la demanda señaló expresamente que presentó la solicitud, y como prueba aportó un documento que acredita el pre registro virtual, es decir, el primer paso realizado para solicitar el PPT.

49. Con base en esta información, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, la Sala estima que el fallo de instancia debe ser confirmado, pues no se encuentran razones jurídicas suficientes que ameriten conceder el amparo, por los motivos que pasan a explicarse.

50. En lo que tiene que ver con la primera pretensión, la accionante cuenta únicamente con una recomendación expedida por Americares Colombia que despertó la sospecha sobre el padecimiento de una posible enfermedad, con base en los síntomas descritos por ella. Este documento no contiene elementos suficientes que permitan a esta Sala desconocer el procedimiento correspondiente de afiliación para recibir tratamiento, pues no se trata de un diagnóstico médico claro, como expresamente lo señala el documento. De igual forma, se confirmó que la atención por urgencias no le ha sido negada, pues más allá de lo que se alega en la tutela, lo cierto es que cuenta con dos constancias de haber sido recibida en dos centros de salud, pero los criterios médicos no estiman que se trate de un caso de atención de urgencias, sino de manejo ambulatorio.

51. Con respecto a la segunda pretensión, esto es, que se emita una orden de expedición del Salvoconducto SC-2 mientras se resuelve la solicitud del PPT, hay que decir que dentro del expediente no obra solicitud ni actuación alguna que permita concluir que Migración Colombia vulneró algún derecho de la accionante, por lo que tampoco puede emitirse un fallo en su contra. En efecto, no hay prueba de haber solicitado el Salvoconducto Tipo SC-2 a la entidad migratoria. Es más, dicha pretensión surge por primera vez dentro del expendiere al momento de interponer la tutela, nunca antes se refirió a un trámite para la obtención del

Salvoconducto, lo cual imposibilita a la Corte para endilgarle alguna omisión a Migración Colombia frente a la expedición de ese documento de cara a este proceso.

52. Ahora bien, la situación con el PPT es distinta (tercera pretensión), pues en este caso sí se aportó la constancia de haber realizado pre registro en el RUMV, y al momento de la interposición de la acción tenían pleno convencimiento de que en 90 días obtendrían la respuesta de Migración, la cual, hasta la actualidad, no han recibido. De hecho, se podría afirmar que dentro del expediente obran dos señalamientos contradictorios, pues de un lado el agente oficioso indica que hizo la solicitud del PTT y como prueba de ello aporta un documento y, de otro, Migración indica que no cuenta con ninguna solicitud de registro a nombre de esa persona.

53. Esta aparente contradicción se aclara al acudir a la ya señalada normativa para la expedición del PPT, la cual permite determinar cuáles son los deberes exigibles a cargo del migrante para que el juez constitucional pueda entender que se le vulneró algún derecho dentro el trámite de expedición. Como se señaló, la inscripción completa en el RUMV basta para que se entienda terminada y presentada la solicitud de expedición del PPT, y es a partir de este punto que Migración Colombia tiene 90 días para responder. Con todo, recuérdese que la inscripción está compuesta por dos partes: un pre-registro virtual (que incluye la encuesta socioeconómica) y un registro biométrico. Por tanto, no será posible alegar que se realizó en debida forma la solicitud del PPT si no se ha completado la totalidad del trámite en el RUMV como lo establece la Resolución 971 de 2021. Y sin la solicitud completa, no hay obligación en cabeza de Migración Colombia de otorgar la respuesta, pues no quedará radicada la petición.

54. En ese sentido, se observa que la señora Rojo Santiago únicamente realizó en debida forma la primera parte del registro, pero no lo finalizó, pues nunca se presentó para continuar con el registro biométrico, aun cuando el documento que se le entregó al completar el pre registro (adjunto a la demanda) advierte en su numeral segundo que debe “dar continuidad al registro biométrico” para la entrega del documento definitivo. Dada esta circunstancia, tampoco es posible endilgarle a Migración la vulneración de un derecho fundamenta en el marco de este trámite, pues la solicitud nunca quedó presentada. Lo expuesto explica también la falta de datos en los sistemas de Migración Colombia para expedición del PPT.

55. Por todo lo anterior, frente al caso de la señora Ramona Rojo la Sala Cuarta de Revisión debe sostener, como lo hizo el juez de instancia en su momento, que no se encuentra acreditada la vulneración a sus derechos fundamentales por parte de ninguna autoridad, por cuanto y en tanto no se demostró conducta omisiva alguna de ninguna entidad, ya que (i) a la accionante no se le ha negado la atención de urgencias, (ii) no hay diagnóstico claro de enfermedad catastrófica o procedimiento especial de necesidad inmediata, (iii) nunca se solicitó ante la autoridad migratoria un Salvoconducto Tipo SC-2 y (iv) la solicitud del PTT no se completó en debida forma. Hay que recordar que no es posible pretender que por medio de la acción de tutela se exima al interesado de dar cumplimiento a lo establecido en el ordenamiento jurídico, pues debe acudir a todas las instancias dispuestas por la administración para regularizar la situación migratoria y, luego, podrá afiliarse al sistema de salud como corresponde.

F. Síntesis de la decisión

56. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estudió el caso de Ramona Rojo Santiago, quien mediante agente oficioso acudió a la tutela alegando que no se le otorgaba atención en salud por encontrarse en situación migratoria irregular, pero manifestando que ya había iniciado las diligencias ante Migración Colombia para lograr la expedición de su PPT. Las accionadas en todos los casos solicitaron ser desvinculadas por no haber vulnerado ningún derecho y, la mayoría, pidieron exigirle a la accionante que cumpla con los deberes como migrante en el sentido de regularizar su status migratorio ante la autoridad competente.

57. La Corte confirma la decisión del juez de instancia, al encontrar que no se vulneró ningún derecho fundamental de la agenciada. De un lado, verificó que los centros de salud no le negaron la atención de urgencias, sino que el tratamiento requerido por ella es de carácter ambulatorio, para lo cual requiere estar afiliada al sistema. De otro, se reiteró que dicha afiliación depende de la regularización de la situación migratoria, con la cual la señora Rojo Santiago no cuenta. Por lo anterior, si bien dentro de las pretensiones solicitó la expedición de un Salvoconducto Tipo SC-2 y dar prioridad a su solicitud del del PPT que, según indicó, se encontraba en trámite, no fue posible acceder a estos pedimentos.

58. En efecto, en el expediente no obra prueba sobre la solicitud de un salvoconducto ante la

autoridad migratoria, entonces no puede concluirse que hubo omisión de parte de la entidad. Con respecto al PPT, aunque aportó el pre registro virtual, quedaron faltando los demás pasos requeridos para completar su solicitud, por esa razón Migración tampoco incurrió en omisión frente a este trámite, sino que corresponde al accionante terminar en debida forma la inscripción en el RUMV, para que dicha autoridad entre a resolver en los 90 días establecidos.

59. En consecuencia, la Sala Cuarta de Revisión confirma la decisión de instancia, negando el amparo solicitado.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. DESVINCULAR del presente proceso de tutela al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Salud y a la Administradora de Los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, de conformidad con los argumentos presentados en la parte motiva de la decisión.

SEGUNDO. CONFIRMAR el fallo proferido el 11 de julio de 2022 por el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali en el que se declaró que ninguna autoridad vulneró los derechos fundamentales de la accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de la decisión.

TERCERO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado (E)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General