



Sentencia T-058/20

Expediente: T-7.594.960

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

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

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

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

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de segunda instancia, proferido el 9 de agosto de 2019 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Apartadó (Antioquia), que confirmó la decisión del 3 de junio del mismo año, del Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó (Antioquia), mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales del menor Frank Jeter Romero Bueno¹, dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Franklin Bruno Romero Orasma en contra de EPS y Medicina Prepagada Suramericana S.A. (en adelante Sura EPS).

¹ Con fundamento en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015, dado que se estudia la situación de un menor de edad a quien presuntamente se le han negado sus derechos fundamentales, como medida de protección a su intimidad y a la de sus padres, esta Sala de Revisión emitirá dos copias de la sentencia. En la versión que se publique se reemplazará el nombre de aquellos y sus números de identificación.

El expediente de la referencia fue seleccionado mediante auto del 18 de octubre de 2019², proferido por la Sala de Selección Número Diez³.

I. ANTECEDENTES

1. **Hechos objeto de controversia.** El señor Franklin Bruno Romero Orasma es ciudadano venezolano y reside en el municipio de Apartadó (Antioquia) desde el año 2016.

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

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

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

5. **Pretensiones.** El 18 de junio de 2019⁴, Franklin Bruno Romero Orasma presentó demanda de tutela en contra de Sura EPS, en la cual solicitó se le ordenara afiliar a su hijo Frank Jeter Romero Bueno como beneficiario suyo, de tal forma que se protegieran los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social de este.

6. **Respuesta de la accionada.** Por medio de auto del 18 de junio de 2019⁵, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó admitió la acción. En respuesta al auto que la vinculó al proceso, Sura EPS solicitó que se negaran las pretensiones, pues la negativa a la afiliación del menor había obedecido al cumplimiento de lo dispuesto por la “*Circular No. 097 del 11 de enero de 2018*” del Ministerio de Salud y Protección Social⁶. Según esta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016, para obtener los beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud,

² Fls. 1 a 17, cdno. de revisión.

³ La Sala de Selección Número Diez estuvo integrada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴ Fl. 27, cdno. 1.

⁵ Fl. 36, cdno. 1.

⁶ Pese a que la entidad manifestó que se trataba de una circular, la Sala constató que el documento a que hacía referencia era el boletín electrónico No. 97 del 11 de enero de 2018, publicado por el citado ministerio, disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace-MinSalud-97-Migrante-Venezolano.pdf>

la población migrante de origen venezolano debía inscribirse a una entidad promotora de salud, para lo cual debía exhibir alguno de los siguientes documentos: (i) cédula de extranjería, (ii) carné diplomático, (iii) salvoconducto de permanencia, (iv) pasaporte de la ONU para refugiados o asilados o (v) pasaporte para menores de 7 años o Permiso Especial de Permanencia.

7. **Decisiones objeto de revisión.** Mediante sentencia del 3 de julio de 2019⁷, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó negó el amparo, al considerar que “*la exigencia de la EPS Sura no es caprichosa, sino que es [...] de carácter legal, pues el Decreto 780 de 2016 así lo determina*”⁸.

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

9. **Actuaciones en sede de revisión.** Por medio de auto del 13 de noviembre de 2019⁹, la Sala Primera de Revisión dispuso vincular (i) al Ministerio de Relaciones Exteriores; (ii) al Ministerio de Salud y Protección Social; y (iii) a Migración Colombia y oficiar a las siguientes autoridades, con el fin de recaudar información relevante para el trámite.

10. Al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, para que informara: (i) si en el territorio nacional existía representación consular del gobierno de Venezuela o alguna otra oficina donde los migrantes de este país pudieran realizar los trámites tendientes a la obtención y expedición del pasaporte por primera vez; (ii) si el gobierno de Colombia contaba con un canal diplomático o administrativo con el gobierno de Venezuela, mediante el cual los migrantes indocumentados pudieran tramitar la obtención y expedición del pasaporte. A su vez, informara (iii) cuál era el documento idóneo para probar la filiación en la República Bolivariana de Venezuela y (iv) qué requisitos debía contener un acta de nacimiento expedida por dicho país para considerarse válida en Colombia.

11. Mediante oficios S-GVI-19-048139¹⁰ y S-GAJR-19-048153¹¹ del 21 de septiembre de 2019, la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó que se declarara improcedente la acción, por cuanto “*no es prestador directo ni*

⁷ Fls. 69 a 73, cdno. 1

⁸ Fl. 77 (vto.), cdno. 1.

⁹ Fls. 23 y 25, cdno. de revisión.

¹⁰ Fls. 94 a 98, cdno. de revisión.

¹¹ Fls. 99 y 100, cdno. de revisión.

indirecto de ningún tipo de servicio social público dirigido a nacionales o extranjeros que se encuentren en situación regular o irregular en el territorio nacional”¹². Además, resaltó que el Ministerio no hacía parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud –en adelante, SGSSS–, ni intervenía en su administración.

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

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

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

15. La Sala solicitó al **Ministerio de Salud y Protección Social** que informara: (i) qué requisitos debían cumplir los niños migrantes venezolanos para afiliarse como beneficiarios en el régimen contributivo de seguridad social en salud, (ii) si para tales efectos se aceptaban documentos distintos a la “*Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia*”, en los términos del artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016. Por último, (iii) si existía un trámite especial por medio del cual un menor de 5 años indocumentado, de nacionalidad venezolana, pudiera ser afiliado al SGSSS como beneficiario de su padre, cotizante del régimen contributivo y con permiso especial de permanencia.

16. Mediante oficio No. 201911301570811 del 25 de noviembre de 2019¹³, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitó la exoneración del trámite, pues la satisfacción de las pretensiones del actor no hacía parte de sus competencias. Puso de presente que el gobierno nacional había puesto en marcha políticas de atención en salud para migrantes venezolanos, debido al éxodo que afrontaba el país, en particular: (i) la provisión de recursos económicos para que las distintas entidades territoriales prestaran la atención

¹² Fl. 44, cdno. de revisión.

¹³ Fls. 57 a 62, cdno. de revisión.

de urgencias¹⁴; y (ii) la regulación del PEP como documento idóneo para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud¹⁵.

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

18. Por medio de oficio No. 2019703104216¹⁶, Migración Colombia informó que: (i) el PEP había sido creado como un mecanismo de facilitación para migrantes venezolanos que reunieran los requisitos dispuesto por la normativa vigente. (ii) Para efectos del trámite de regularización de menores de edad venezolanos, indicó que el representante legal o el defensor de familia debían dirigirse al Centro Facilitador Migratorio más cercano con los documentos con que contara, en aras de iniciar la actuación administrativa y expedir el respectivo salvoconducto que regularizara la estadía del menor en Colombia. (iii) Indicó que los señores Franklin Bruno Romero Orasma y Glorismar del Carmen Bueno Gonzalez contaban con PEP vigente y, por tanto, su situación migratoria era regular. (iv) Finalmente, precisó que no se evidenciaban actuaciones administrativas para regularizar la situación migratoria de Frank Jeter Romero Bueno.

19. La Sala solicitó a la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** que informara al despacho si el tutelante y su núcleo familiar hacían parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos¹⁷. Mediante oficio OPT-A-3075/2019¹⁸, indicó que ni los señores Franklin Bruno Romero Orasma ni Glorismar del Carmen Bueno Gonzalez ni el menor Frank Jeter Romero Bueno hacían parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.

II. CONSIDERACIONES

¹⁴ Decreto 2408 de 2018.

¹⁵ Resolución 3015 de 2017.

¹⁶ Fls. 64 a 70, cdno. de revisión.

¹⁷ Por medio del Decreto 542 de 2018 se adoptaron medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia, que sirviera como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria, cuyo diseño y administración se asignó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁸ Fl. 72, cdno. de revisión.

1. Competencia

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

2. Requisitos de procedencia

21. La tutela es un mecanismo de protección inmediato, oportuno y adecuado para los derechos fundamentales, frente a situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos especiales. Son requisitos para su procedencia la acreditación de legitimación en la causa por activa y pasiva¹⁹, así como su ejercicio oportuno (inmediatez) y subsidiario²⁰, requisitos que procede a valorar la Sala.

22. **Legitimación en la causa por activa.** Esta se acredita, por cuanto el señor Franklin Bruno Romero Orasma actúa en representación de su hijo menor Frank Jeter Romero Bueno²¹, titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados con la negativa de Sura EPS de afiliarle al SGSSS. Además, para los efectos de este requisito no es un elemento determinante la nacionalidad del accionante²².

23. **Legitimación en la causa por pasiva.** Este presupuesto también se satisface, en atención a que la acción fue ejercida en contra de Sura EPS, entidad acusada por el accionante de vulnerar los derechos fundamentales de su hijo al haberle negado su afiliación como beneficiario al régimen contributivo del SGSSS. A pesar de tratarse de un particular, es procedente la acción de tutela, pues, en los términos de los numerales 1 y 2 del artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991²³, se trata de uno encargado de la prestación de un servicio público, en este caso el de salud.

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

¹⁹ El artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1, 5 y 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 disponen que toda persona puede ejercer la acción de tutela cuando sus derechos fundamentales sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, bien porque la ejerza por sí misma o por quien actúe en su nombre para la protección de sus intereses, incluso, por medio de las entidades legalmente habilitadas.

²⁰ Decreto Ley 2591 de 1991, art. 6.

²¹ La Sala de Revisión da por probada la filiación en atención a la prueba sumaria que el accionante aporta al expediente, cual es el acta de nacimiento del menor, expedida en la República Bolivariana de Venezuela (fl. 23, cdno. 1).

²² Cfr., las sentencias T-380 de 1998, T-269 de 2008, T-1088 de 2012, T-314 de 2016 y T-025 de 2019.

²³ Cfr., la sentencia C-134 de 1994.

25. **Inmediatez.** La tutela se ejerció de manera oportuna, pues fue interpuesta tres meses después de que el accionante fuera vinculado a Sura EPS como trabajador dependiente, momento en el cual se le negó a su hijo, Frank Jeter Romero Bueno, la afiliación como beneficiario al SGSSS. Por lo mencionado, el término en que el accionante acudió a esta acción constitucional es razonable y proporcionado²⁴.

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

27. En el presente asunto se satisface esta exigencia. Si bien el procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia de Salud es el medio de defensa judicial principal para el amparo de sus pretensiones²⁵, este no es idóneo ni previene el riesgo de acaecimiento de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales del menor Frank Jeter Romero Bueno. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional²⁶, este medio ordinario, en particular, presenta las siguientes restricciones prácticas:

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

²⁴ La valoración de la inmediatez está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones del tutelante (en especial a su situación concreta de vulnerabilidad), a los intereses jurídicos creados a favor de terceros por la actuación que se cuestiona y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos. Cfr., entre otras, las sentencias T-001 de 1992, C-543 de 1992, SU-961 de 1999, T-575 de 2002, T-526 de 2005, T-033 de 2010, T-060 de 2016, SU-391 de 2016 y SU-108 de 2018.

²⁵ Ley 1122 de 2007, artículo 41. Este artículo, que fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, dispone: “Función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. *Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos: || a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (Plan Obligatorio de Salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia. [...] || d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud [...]*”.

²⁶ Sentencias T-114 de 2019, T-192 de 2019 y T-344 de 2019.

de personal especializado suficiente en las regionales y posee una fuerte dependencia de la capital”²⁷.

28. Así las cosas, la competencia jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud es ineficaz en el caso *sub examine*, porque (i) el menor Frank Jeter Romero Bueno reside en el municipio de Apartadó donde la referida Superintendencia no cuenta con representación territorial; además, (ii) resulta irrazonable someter la protección de los derechos fundamentales del menor al trámite de un proceso que puede tardar entre dos y tres años, habida cuenta de que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, en los términos del artículo 44 constitucional²⁸.

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

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

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

31. En este caso no es procedente valorar la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud y a la vida del menor, dado que no se acreditó que se encontrara bajo tratamiento médico alguno, ni se puso en conocimiento de esta Sala que padeciera alguna enfermedad que hiciera necesario un pronunciamiento concreto en relación con tales derechos²⁹. Así las cosas, dado que no se evidencia una afectación *prima facie* a estos derechos, no es procedente que la Corte valore su eventual amenaza o violación.

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

4. Acceso al SGSSS por parte de extranjeros

33. En los términos del artículo 100 de la Constitución, “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los

²⁷ Auto 668 de 2018.

²⁸ La jurisprudencia constitucional también ha considerado que en este tipo de asuntos es procedente el procedimiento ordinario laboral, en los términos dispuestos por el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social. Este otorga competencia al juez laboral para conocer de “*las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*”. Sin embargo, aquello lo ha considerado un mecanismo ineficaz para la protección del derecho fundamental a la seguridad social, dada la formalidad de su trámite. Al respecto, cfr., la sentencia T-576 de 2019.

²⁹ En comunicación que entabló el despacho sustanciador con el accionante, este informó que el menor gozaba de un buen estado de salud (fl. 99, cdno. de revisión).

colombianos”, así como de las mismas garantías, salvo las limitaciones que la Constitución y las leyes dispongan.

34. Con las modulaciones a que hace referencia la disposición, la jurisprudencia constitucional ha derivado la subregla de que los extranjeros deben ser tratados en condiciones de igualdad material a los nacionales³⁰. Como corolario, se encuentran igualmente sujetos a los deberes que a los nacionales imponen la Constitución y las leyes, tal como lo dispone el artículo 4 de aquella: *“Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”*.

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

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

37. Sin perjuicio de aquella garantía general, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 168 de la Ley 100 de 1993³¹ y 32 de la Ley 1438 de 2011³², la

³⁰ Sentencias T-215 de 1996, T-321 de 2005, T-338 de 2015 y SU-677 de 2017.

³¹ El citado artículo dispone: *“Artículo 168. Atención Inicial de Urgencias. La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía, en los casos previstos en el artículo anterior, o por la entidad promotora de salud al cual esté afiliado en cualquier otro evento. || Parágrafo. Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios serán definidos por el Gobierno Nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud”*.

³² *“Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*. Este artículo dispone: *“Artículo 32. Universalización del aseguramiento. 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. || Cuando una persona requiera atención en salud y no esté afiliado, se procederá de la siguiente forma: || 32.1 Si tiene capacidad de pago cancelará el servicio y se le establecerá contacto con la Entidad Promotora de Salud del régimen contributivo de su preferencia. || 32.2 Si la persona manifiesta no tener capacidad de pago, esta será atendida obligatoriamente. La afiliación inicial se hará a la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado mediante el mecanismo simplificado que se desarrolle para tal fin. Realizada la afiliación, la Entidad Promotora de Salud, verificará en un plazo no mayor a ocho (8) días hábiles si la persona es elegible para el subsidio en salud. De no serlo, se cancelará la afiliación y la Entidad Promotora de Salud procederá a realizar el cobro de los servicios prestados. Se podrá reactivar*

atención inicial de urgencias se garantiza a cualquier persona –condición que comparten los nacionales y extranjeros–. Esta se debe brindar con independencia de que las personas que requieran la atención se encuentren o no afiliadas a alguno de los regímenes del SGSSS. Además, siempre que la persona que requiera la atención no acredite capacidad de pago, es deber del Estado asumir su costo.

38. De manera consecuente con la regulación legal, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que *“la normativa que regula [la] prestación de los servicios de salud consagra la ‘atención inicial de urgencias’ obligatoria en cualquier IPS del país como una garantía fundamental de todas las personas”*³³.

39. Además, de manera particular para las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, el Decreto 1288 de 2018³⁴ fomentó su acceso a la atención de urgencias, a los programas de vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones-PAI, a los controles prenatales para mujeres gestantes y a los programas de promoción y prevención que se definieran en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio.

40. En suma, el acceso a la atención integral en salud de los extranjeros en Colombia –esto es, su vinculación al SGSSS– se sujeta, al igual que sucede con los nacionales colombianos, al cumplimiento de las exigencias normativas dispuestas para ello. En todo caso, según la jurisprudencia constitucional, con independencia del estatus migratorio de aquellos, se les debe garantizar un mínimo de atención en salud: la de urgencias³⁵.

41. En la actualidad, el Decreto 780 de 2016 contiene las reglas que rigen la afiliación de las personas al SGSSS, para el régimen contributivo y para el subsidiado. El numeral 5 del artículo 2.1.3.5 dispone que, para su afiliación, los extranjeros deben aportar: *“Cédula de extranjería, pasaporte, carné*

la afiliación al Régimen Subsidiado cuando se acredite las condiciones que dan derecho al subsidio. En todo caso el pago de los servicios de salud prestados será cancelado por la Entidad Promotora de Salud si efectivamente se afilió a ella; si no se afilió se pagarán con recursos de oferta a la institución prestadora de los servicios de salud, de conformidad con la normatividad general vigente para el pago de los servicios de salud. || Si no tuviera documento de identidad, se tomará el registro dactilar y los datos de identificación, siguiendo el procedimiento establecido por el Ministerio de la Protección Social en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil para el trámite de la afiliación. || 32.3 Los casos no establecidos en el presente artículo para lograr la universalización del aseguramiento serán reglamentados por el Ministerio de la Protección Social en un término no mayor a un (1) año. || Parágrafo 1°. A 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. || Parágrafo 2°. Quienes disfruten de los regímenes especiales y de excepción permanecerán en ellos; las entidades administradoras de estos regímenes deberán entregar información periódica que solicite el Ministerio de la Protección Social. || Parágrafo transitorio. A partir del primero de enero del 2012 no habrá periodo de carencia en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

³³ Sentencia T-210 de 2018.

³⁴ *“Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos”.*

³⁵ Sentencias C-834 de 2007, T-314 de 2016, T- 239 de 2017, T-421 de 2017, T-210 de 2018 y T-025 de 2019.

diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda”³⁶. Estas exigencias suponen, por tanto, una situación migratoria regular. En relación con estas, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que,

“los migrantes que busquen recibir atención médica integral adicional, deben atender la normatividad vigente, tal como ocurre con los ciudadanos nacionales. Dentro de estas obligaciones, los extranjeros deben regularizar su situación migratoria, es decir, obtener un documento de identificación válido”³⁷.

42. El visado es uno de los permisos migratorios más comunes para acreditar una permanencia regular en el territorio nacional. Según dispone el artículo 2.2.1.11.1.1 del Decreto 1067 de 2015³⁸, corresponde a la autorización concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores para que un extranjero ingrese y permanezca en el territorio³⁹.

43. Según informó Migración Colombia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015, “*Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*”, los salvoconductos también permiten regularizar la situación migratoria. Según indicó, este trámite se surte ante los distintos Centros Facilitadores de Servicios Migratorios que existen en el país⁴⁰.

³⁶ El artículo 2.1.3.1 del decreto en cita dispone que la afiliación al SGSSS es un acto que se realiza por una sola vez, por medio del cual se adquieren los derechos y obligaciones que del mismo se derivan. Por su parte, el artículo 2.1.3.5 regula los documentos de identificación para efectuar la afiliación y reportar las novedades; dispone: “*Para efectuar la afiliación y reportar las novedades, los afiliados se identificarán con uno de los siguientes documentos: || 1. Registro Civil de Nacimiento o en su defecto, el certificado de nacido vivo para menores de 3 meses. || 2. Registro Civil de Nacimiento para los mayores de 3 meses y menores de siete (7) años de edad. || 3. Tarjeta de identidad para los mayores de siete (7) años y menores de dieciocho (18) años de edad. || 4. Cédula de ciudadanía para los mayores de edad. || 5. Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda, para los extranjeros. || 6. Pasaporte de la Organización de las Naciones Unidas para quienes tengan la calidad de refugiados o asilados. || Los afiliados están obligados a actualizar el documento de identificación cuando se expida un nuevo tipo de documento; sin embargo, la demora en la actualización del nuevo documento no dará lugar a la suspensión de la afiliación y por tanto habrá reconocimiento de UPC. Las EPS adoptarán campañas para garantizar que sus afiliados conozcan esta obligación y mantengan su información actualizada. || Parágrafo. Los documentos de identificación deberán ser aportados una sola vez por el afiliado si estos son requeridos. El Sistema de Afiliación Transaccional preverá los mecanismos para que cualquier verificación posterior pueda ser efectuada por este medio*”.

³⁷ En idéntico sentido se pronunció la Corte Constitucional en las sentencias T-314 de 2016, SU-677 de 2017, T-705 de 2017, T-210 de 2018, T-348 de 2018 y T-197 de 2019. En especial, en la sentencia de unificación en cita se señaló: “*27. Con fundamento en lo anterior [hace referencia a lo dispuesto por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016], se evidencia que la norma indica que todos los ciudadanos independientemente de que sean nacionales colombianos o extranjeros, deben tener un documento de identidad válido para poderse afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud y así acceder a la totalidad de los servicios de salud. Lo anterior, en la medida en que la misma norma da opciones para diferentes personas, tanto mayores como menores de edad, y nacionales y extranjeros. Por lo tanto, si un extranjero se encuentra con permanencia irregular en el territorio colombiano, tiene la obligación de regularizar su situación migratoria para obtener un documento de identificación válido y así iniciar el proceso de afiliación*” (negrilla del texto original).

³⁸ Este artículo fue modificado por el artículo 47 del Decreto 1743 de 2015, que modificó, en su integridad, la Sección 1 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015.

³⁹ Según dispone el artículo 7 de la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, este documento puede ser de tres tipos: de visitante (tipo V), de residente (tipo R) o de migrante (tipo M).

⁴⁰ De conformidad con esta disposición, el salvoconducto es un documento temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera para, entre otras, permanecer en el país, en los siguientes casos: “- Al extranjero que deba solicitar visa o su cambio conforme a las disposiciones

44. De conformidad con la Resolución 5797 de 2017⁴¹, el PEP es también un mecanismo de facilitación migratoria⁴². En los términos de las resoluciones 3015 de 2017⁴³ y 6370 de 2018⁴⁴, este documento sirve como medio válido de identificación para realizar las distintas gestiones ante los agentes del Sistema General de Seguridad Social.

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

“tienen derecho a la siguiente atención en salud: || • La atención de urgencias. || • Las acciones en salud pública, a saber: vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), control prenatal para mujeres gestantes, acciones de promoción y prevención definidas en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio y a las intervenciones colectivas que desarrollan las entidades territoriales en las cuales se encuentren dichas personas, tal y como

de este capítulo. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario, prorrogable a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores en casos especiales, hasta por treinta (30) días calendario más. || - Al extranjero que deba permanecer en el territorio nacional en libertad provisional o condicional o por orden de autoridad competente por treinta (30) días calendario prorrogable hasta tanto se le defina la situación jurídica. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario, prorrogable a solicitud del interesado en casos especiales, renovables por términos no mayores a treinta (30) días calendario. || - Al extranjero que deba permanecer en el territorio nacional hasta tanto se defina su situación administrativa. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario, prorrogable a solicitud del interesado, renovables por términos no mayores a treinta (30) días calendario. || - Al extranjero que deba permanecer en el país, mientras resuelve su situación de refugiado o asilado y la de su familia, a quienes se les podrá limitar la circulación en el territorio nacional de conformidad con el artículo 2.2.3.1.4.1 de este Decreto. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por noventa (90) días calendario, prorrogable a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, por noventa (90) días calendario más. || - Al extranjero que pudiendo solicitar visa en el territorio nacional, haya incurrido en permanencia irregular, previa la cancelación de la sanción a la que hubiere lugar. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario. || - Al extranjero que a juicio de la autoridad migratoria requiera permanecer en el país por razones no previstas en el presente capítulo, el cual será expedido hasta por un término de quince (15) días, prorrogables por períodos iguales”.

⁴¹ “Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia”.

⁴² Este documento, que lo expide Migración Colombia, permite a los nacionales venezolanos permanecer de manera regular en Colombia hasta por dos años –pues se expide a favor de aquellas personas que no se pretenden establecer de manera permanente en el territorio– y es un documento válido para estudiar, trabajar y afiliarse al SGSSS.

⁴³ “Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia - PEP como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social”.

⁴⁴ “Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia -PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018”.

se indica en la Circular número 025 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social. || • La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto número 780 de 2016, en la Parte 1, Libro 2, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como al Sistema de Riesgos Laborales en los términos de la Parte 2, del Título 2, Capítulo 4, del Decreto número 1072 de 2015”.

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

5. Caso concreto

47. La Sala de Revisión constató que (i) el accionante y su esposa son migrantes venezolanos en situación regular, toda vez que cuentan con sus respectivos PEP⁴⁵, a pesar de que, tal como lo certificó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ni ellos ni el menor Frank Jeter Romero Bueno hacen parte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos⁴⁶; (ii) el estatus migratorio del menor agenciado es irregular⁴⁷, además de que no cuenta con pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela⁴⁸; (iii) sus padres no han iniciado el procedimiento administrativo ante Migración Colombia para obtener la regularización migratoria de su hijo⁴⁹; (iv) Sura EPS negó la afiliación de Frank Jeter Romero Bueno como beneficiario de su padre, al no haber aportado ninguno de los documentos exigidos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016⁵⁰.

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

49. En primer lugar, la exigencia de ciertos documentos de identificación que

⁴⁵ Fl. 68 (vto) y 69, cdno. de revisión.

⁴⁶ Fl. 72, cdno. de revisión.

⁴⁷ Fl. 69, cdno. de revisión.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Fl. 30 a 32, cdno. 1.

ordena el Decreto 780 de 2016 persigue dos finalidades jurídicamente relevantes: (i) acreditar el parentesco para evitar afiliaciones fraudulentas que puedan generar un detrimento patrimonial al SGSSS y (ii) respaldar la política migratoria del Estado, pues el acceso al citado sistema supone un estatus migratorio regular⁵¹.

50. En segundo lugar, existe un deber constitucional de sujeción de los extranjeros al ordenamiento jurídico colombiano⁵², extensivo a los requisitos dispuestos para el acceso al SGSSS.

51. En tercer lugar, según la jurisprudencia constitucional, es adecuado sujetar el acceso a la atención integral en salud que provee el SGSSS a la regularización de la situación migratoria⁵³, máxime que la atención de urgencias se garantiza a cualquier persona, con independencia de dicha condición⁵⁴. En especial, en una de las últimas providencias en la materia, la Corte Constitucional señaló:

“En tal sentido, subsiste un derecho-deber en cabeza de la población migrante: (i) el derecho a la garantía de atención en salud a través de servicios de urgencia y (ii) el deber de regularizar la situación migratoria como requisito para acceder a la gama de servicios propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano. || Se trata de obligaciones correlativas en donde ninguna prevalece sobre la otra, y tampoco son excluyentes entre sí. De este modo, el Estado colombiano tiene el deber de garantizar el derecho a la salud de las personas extranjeras a través de la atención por urgencias; y estos, a su vez, tienen el deber de acudir a las autoridades migratorias de Colombia para regularizar su estatus en el país”⁵⁵.

52. En cuarto lugar, para facilitar a los migrantes venezolanos tanto la normalización de su estatus migratorio como el acceso al SGSSS, el Estado ha adelantado distintas acciones. De una parte, ha facilitado su permanencia

⁵¹ En este sentido se ha pronunciado la Corte, entre otras, en las siguientes sentencias: T-314 de 2016, T- 239 de 2017, T-421 de 2017, SU-677 de 2017, T-705 de 2017, T-210 de 2018, T-348 de 2018, T-025 de 2019 y T-197 de 2019.

⁵² En este sentido se pronunció la sala plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-677 de 2017.

⁵³ En este sentido se ha pronunciado la Corte, entre otras, en las siguientes sentencias: T-314 de 2016, T- 239 de 2017, T-421 de 2017, SU-677 de 2017, T-705 de 2017, T-210 de 2018, T-348 de 2018, T-025 de 2019 y T-197 de 2019.

⁵⁴ En relación con esta última garantía, cfr., las sentencias C-834 de 2007, T-314 de 2016, T- 239 de 2017, T-421 de 2017, T-210 de 2018 y T-025 de 2019.

⁵⁵ Sentencia T-576 de 2019. En todo caso, en dicha providencia, seguidamente se indica: “No obstante, existe un deber adicional del Estado receptor, como en estos casos, y es el de no imponer barreras administrativas que impidan a los migrantes el acceso efectivo al Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano. De la jurisprudencia transcrita [hace referencia a las sentencias SU-677 de 2017, T-705 de 2017, T-210 de 2018 y T-178 de 2019] se extrae que a pesar de las medidas que el Estado colombiano ha implementado para que los migrantes venezolanos puedan tener acceso al SGSSS, persisten exigencias adicionales a las impuestas por las autoridades, que tienen origen en (i) la falta de claridad de las normas que la entidad competente debe aplicar y (ii) la descoordinación entre las distintas instituciones que deben garantizar el derecho a la seguridad social y la salud, para que las mismas puedan materializarse sin dilaciones injustificadas”. Esta regla jurisprudencial, sin embargo, no regula el presente asunto, como se precisa más adelante.

regular mediante la creación del PEP⁵⁶ y la puesta en marcha de los Centros Facilitadores de Trámites Migratorios⁵⁷. De otra parte, ha autorizado el uso del PEP como documento válido de identificación y acceso al sistema⁵⁸, ha facilitado el acceso a la atención de urgencias⁵⁹ y ha diseñado y puesto en marcha políticas públicas integrales de atención humanitaria⁶⁰.

53. En quinto lugar, según indicó Migración Colombia⁶¹, los representantes del menor agenciado podían acudir ante el Centro Facilitador de Servicios Migratorios más cercano con el documento de identificación que tuviesen –el acta de nacimiento, en el caso *sube examine*–, con el fin de iniciar el respectivo procedimiento administrativo tendiente a regularizar su situación migratoria.

54. En sexto lugar, en el trámite de revisión se comprobó que el accionante omitió iniciar el procedimiento de regularización de la situación migratoria de su hijo⁶², sin una justificación aparente, de tal forma que pudiera acreditar las exigencias dispuestas por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016 para acceder a los beneficios del SGSSS. Por tanto, no es posible considerar que sea aplicable la tesis jurisprudencial expuesta en la sentencia T-576 de 2019, a que ya se hizo referencia, según la cual, *“persisten exigencias adicionales a las impuestas por las autoridades, que tienen origen en (i) la falta de claridad de las normas que la entidad competente debe aplicar y (ii) la descoordinación entre las distintas instituciones que deben garantizar el derecho a la seguridad social y la salud, para que las mismas puedan materializarse sin dilaciones injustificadas”*. En el presente asunto, a diferencia de esta tesis: (i) había certeza en la entidad accionada acerca de la disposición que regulaba su actuar y (ii) no era posible inferir que existiera algún tipo de descoordinación institucional de la que pudiera derivarse que la exigencia de Sura EPS hubiese sido arbitraria.

55. En séptimo lugar, dado que en la actualidad el menor no padece de

⁵⁶ Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁵⁷ En particular, con la expedición del Decreto 1288 de 2018 se flexibilizó la expedición del PEP a favor de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (artículo 1).

⁵⁸ Resolución No. 3015 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁵⁹ De conformidad con el artículo 7 del Decreto 1288 de 2018, para los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, se fomentó el acceso a la atención de urgencias, a los programas de vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones-PAI, a los controles prenatales para mujeres gestantes y a los programas de promoción y prevención que se definieran en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio. Según indicó el Ministerio de Salud y Protección Social, debido al éxodo que afrontaba el país con el ingreso de personas de nacionalidad venezolana, una de las políticas que el gobierno puso en marcha para garantizar su atención en salud fue la de apropiar recursos para que las distintas entidades territoriales prestaran la atención de urgencias (fls. 57 a 62, cdno. de revisión).

⁶⁰ Decreto 542 de 2018.

⁶¹ Fls. 64 a 70, cdno. de revisión.

⁶² De una parte, la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores informó que ni el accionante ni el agenciado habían solicitado el trámite de alguna de las modalidades de visa, conforme pudo verificarse en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano –SITAC– (fls. 94 a 98, cdno. de revisión). De otra parte, Migración Colombia informó que no se evidenciaban actuaciones administrativas para regularizar la situación migratoria de Frank Jeter Romero Bueno (fls. 64 a 70, cdno. de revisión).

afecciones a su salud⁶³, ni le ha sido negado tratamiento particular alguno⁶⁴, no es necesaria una intervención diferencial y urgente por parte del juez de tutela, tal como lo ha considerado necesario la jurisprudencia constitucional⁶⁵.

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

57. En todo caso, para facilitar el cumplimiento del deber legal que impone la normativa vigente a que se ha hecho referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución⁶⁶ y los numerales 1 y 2 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994⁶⁷, la Sala exhortará al personero municipal de Apartadó para que brinde acompañamiento al señor Franklin Bruno Romero Orasma durante el trámite que deba surtir ante Migración Colombia, en el Centro Facilitador de Trámites Migratorios más cercano, de tal forma que pueda lograr prontamente normalizar la situación migratoria de su hijo y, posteriormente, cumplir las exigencias normativas para su afiliación en calidad de beneficiario del régimen contributivo ante Sura EPS.

6. Síntesis de la decisión

58. Le correspondió a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional decidir si Sura EPS habría vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social en salud del menor Frank Jeter Romero Bueno, al haber negado su afiliación como beneficiario de su padre en el régimen contributivo, pues al

⁶³ El *sub examine* no es homólogo, por ejemplo, a uno de los casos resueltos en la sentencia T-210 de 2018 en la que se pedía que a un niño de nacionalidad venezolana en situación migratoria irregular se le trataran dos hernias severas.

⁶⁴ En uno de los casos resueltos en la sentencia T-576 de 2019, aquella fue la razón de la decisión: “Para la Sala, si IASR ha requerido servicios médicos y no ha podido ser atendido en virtud de la referida exigencia administrativa para su afiliación, es un hecho que sí constituye una vulneración de sus derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social”. Por tanto, el hecho de que se exija la regularización de la situación migratoria para acceder al SGSSS no constituye un hecho *per se* violatorio de derechos fundamentales, salvo que aquella sea la causa para negarle una concreta y específica atención médica. En efecto, allí se señala: “Según informó Migración Colombia, cuando un niño no cuenta con los documentos necesarios para la expedición del PEP, es decir, el pasaporte, sus padres o representantes deben acudir a cualquiera de las sedes regionales de dicha entidad para solicitar la expedición del Salvoconducto SC2, el cual no constituye un documento de identificación definitivo pero sí es útil para afiliarse a una EPS, según lo consagrado por el Decreto 780 de 2016. || En tal sentido, el requerimiento exigido por la EPS Mutual Ser en principio no es desproporcionado y es válido si se tiene en cuenta que para proceder a la respectiva afiliación no existe una exención que permita a un extranjero excusarse de cumplir tal requisito. Antes bien, existe una alternativa viable para el caso de las personas venezolanas totalmente indocumentadas, que es el Salvoconducto SC2, y en este caso el accionante no puso de presente una razón que le impidiera acudir a Migración Colombia para procurar que su hijo tuviera el referido documento”.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ De conformidad con esta disposición a los personeros municipales, en tanto integrantes del Ministerio Público, les corresponde la “guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”.

⁶⁷ Según estos numerales, son funciones de los personeros municipales: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución. || 2. Defender los intereses de la sociedad”.

momento del trámite no se habría aportado alguno de los documentos de identificación dispuestos por el artículo 2.1.3.5 del Decreto 780 de 2016, dada su condición de migrante venezolano.

59. Como consecuencia del deber de igualdad de trato que se predica de los nacionales y extranjeros en Colombia –en los términos del artículo 100 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional–, la Sala no encontró acreditado que dicha exigencia, en el caso concreto, fuera irrazonable o desproporcionada. En todo caso, para garantizar el cumplimiento de aquel deber y así lograr la garantía del derecho a la seguridad social del menor Frank Jeter Romero Bueno, exhortará al personero municipal de Apartadó para que brinde acompañamiento al accionante durante el trámite que deba surtir ante Migración Colombia, de tal forma que pueda lograr prontamente normalizar la situación migratoria de su hijo y, posteriormente, cumplir las exigencias normativas para su afiliación en calidad de beneficiario en el régimen contributivo ante Sura EPS.

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,

RESUELVE

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

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

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

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

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General