DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA-Vulneración por omitir información acerca de la naturaleza y consecuencias de la actuación administrativa y desconocer la garantía del plazo razonable

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Requisitos

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Excepción de inconstitucionalidad

(…) el requisito para el otorgamiento del PPT consistente en no tener investigaciones administrativas migratorias en curso no supera el juicio estricto de proporcionalidad. (…), resulta procedente dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad en el escenario consistente en que las normas que consagran la aludida medida resultan contrarias a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad.

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Ruta diferencial para registro biométrico de persona en situación de discapacidad

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Vulneración alegada cesó por una situación no imputable a las entidades accionadas, que conllevó a la pérdida del interés de la accionante

(…), durante el trámite de la presente acción, los procesos administrativos migratorios culminaron con la decisión de exonerarlas “de la sanción de multa por conveniencia”.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Fallecimiento del accionante

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Hecho superado por pretensión satisfecha

(…) durante el proceso de tutela fue entregado el Permiso por Protección Temporal PPT, por lo que se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, pues la entidad accionada satisfizo la pretensión de manera voluntaria.

ACCION DE TUTELA CONTRA MEDIDAS ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS-Procedencia excepcional

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

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Mecanismos ordinarios u obligatorios para regularizar la residencia en el país de migrantes en situación irregular

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Mecanismos extraordinarios o transitorios para regularizar la residencia en el país de migrantes en situación irregular

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA-Alcance

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA-Elementos esenciales

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA-Etapas

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE EXPULSION O DEPORTACION DE EXTRANJEROS-Garantías mínimas del debido proceso

DERECHO DE CONTRADICCION Y DEFENSA DE MIGRANTES-Presupone que estos deben conocer y comprender el trámite en el que se encuentran involucrados

DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE-Hace parte del debido proceso

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES-Autoridad migratoria está en la obligación de motivar adecuadamente acto administrativo que sanciona al extranjero con la medida de deportación o expulsión

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA QUE SE INCIA EN CONTRA DE UN CIUDADANO EXTRANJERO-Estándares constitucionales y legales aplicables

PROCESOS POLICIVOS-Proceso verbal inmediato/PROCESOS POLICIVOS-Proceso verbal abreviado

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Definición/MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Finalidad

PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Contenido y alcance/PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Autoridades competentes para adelantarlo

PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Recursos/MEDIDAS CORRECTIVAS EN PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Recurso de apelación que se otorga en el efecto devolutivo

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Presupuestos fácticos de activación

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Etapas

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto y alcance/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efecto inter pares

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-100 de 2023

Referencia: Expediente T-8.511.744

Acción de tutela presentada por Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia, y Ana, Juana, Isabel, Andrea, Carmen y Carlos, actuando estos últimos en nombre propio, contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Defensa -Policía Nacional.

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera

Bogotá D.C., trece (13) de abril dos mil veintitrés (2023)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo dictado, en primera instancia, por el Juzgado Veintidós Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, el 7 de septiembre de 2021 y, en segunda instancia, por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

el 25 de octubre de 2021, dentro de la acción de tutela promovida de forma conjunta por Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia, y Ana, Juana, Isabel, Andrea, Carmen y Carlos, quienes actúan en nombre propio, contra la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Defensa -Policía Nacional.

El asunto de la referencia fue allegado a la Corte Constitucional en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2, de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 31 de enero de 2022, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional seleccionó el asunto1 y, previo sorteo, lo asignó al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera, para su sustanciación.

Aclaración previa

Dado que la presente sentencia contiene datos sensibles sobre la historia clínica de las accionantes, así como aspectos que pueden incidir en la seguridad personal del actor, quien aduce ser desertor de la Guardia Nacional Bolivariana, se registrarán dos versiones de la providencia: una con los nombres reales de los accionantes, que la Secretaría General remitirá a las partes y autoridades involucradas; y otra con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el Reglamento de la Corte Constitucional2 y la Circular Interna No. 10 de 2022.

I. ANTECEDENTES

1. Situación fáctica descrita en la acción de tutela3

1. Para una mejor comprensión del asunto la Sala advierte que en el presente acápite, primero, se expondrán los hechos generales comunes a las seis accionantes y al actor y, posteriormente, se realizara una narración de la situación particular de cada uno de ellos.

1.1. Hechos comunes relativos a todas las accionantes y al accionante

2. Las accionantes y el accionante son personas de nacionalidad venezolana que, afirman,

huyeron de su país de origen porque su vida e integridad corrían peligro al “tener que continuar o volver allá.”4 Explican que, con la intención de regularizarse en el territorio colombiano, acudieron a Migración Colombia para conocer los trámites que debían agotar en aras de regularizar su situación migratoria.5

3. Aducen que Migración Colombia, en lugar de “iniciar los trámites pertinentes, como [informarles] la posibilidad de acceder al trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, a través del cual [pudieran] obtener un salvoconducto de permanencia”,6 inició un procedimiento sancionatorio migratorio “por [ingreso y] permanencia irregular.”7 Informan que en el marco del mismo la entidad les (i) impidió ejercer adecuadamente su derecho a la defensa, por ejemplo, mediante la debida notificación de las distintas actuaciones surtidas y la posibilidad de ser escuchados en sus reclamos o necesidades individuales, (ii) irrespetó la garantía de un plazo razonable para ejercer la contradicción y los (iii) privó a todos de representación pública gratuita, desconociendo que al ser personas de escasos recursos no contaban con la posibilidad de costear por sí mismos los servicios de un abogado de confianza que pudiera defender sus intereses.8 Inclusive advierten que, en el caso de la señora Ana, la forzaron a suscribir un acta mediante la cual renunciaba a los términos procesales.

4. Explican que la emergencia humanitaria que atraviesa Venezuela les impide acceder a un pasaporte; documento indispensable para ingresar a Colombia por un puesto fronterizo oficial y agotar internamente cualquier mecanismo de regularización migratoria.9 En esta medida, consideran que su condición de irregularidad en Colombia “no [les] es imputable”10 dado que obedece a una circunstancia humanitaria de fuerza mayor. Por esto mismo, precisan que los procedimientos administrativos surtidos en su contra son ilegítimos en su origen, pese a lo cual “siguen surtiendo efectos y se han caracterizado por transgredir sus garantías básicas del debido proceso”,11 con el agravante de que pueden desencadenar en medidas de deportación o expulsión del país.

5. Ante este panorama, invocaron de manera conjunta la intervención urgente del juez constitucional dado que son personas con “necesidad de protección internacional”,12 que decidieron ingresar al país con la principal motivación de procurarse condiciones dignas de existencia. Expresan que requieren acceder a un tratamiento médico integral dado que algunas de ellas presentan condiciones clínicas complejas, al ser pacientes oncológicas13 en estado de embarazo con complicaciones,14 o diagnosticadas con graves afecciones,15 por lo que demandan cuidados prioritarios. Sin embargo, los problemas estructurales del Sistema de Salud Venezolano obstaculizan una atención debida.16 Por su parte, Carlos es desertor de la Guardia Nacional Bolivariana, por lo que su regreso a Venezuela lo enfrentaría a un inminente riesgo, proscrito conforme el principio internacional de la no devolución. En su caso, precisa que se le impusieron sanciones correctivas y comparendos policivos por presuntas infracciones a la convivencia ciudadana,17 cuyo origen y procedimiento desconoce y, asegura, le impiden legalizarse en el país.

6. Insisten en que “[a] pesar de que se reconocen como personas [solicitantes de refugio], las accionadas han obstaculizado el acceso a sus derechos”,18 pues en lugar de facilitarles su estancia legal en Colombia, como vía para superar su situación de desprotección, han frustrado tal posibilidad con la apertura de trámites que violan “la prohibición de sancionar el ingreso irregular de personas refugiadas”19 cuya vida, libertad o integridad personal corre peligro en su país de origen. Destacan que la única oportunidad real con la que cuentan para regularizarse es a través de la obtención del Permiso por Protección Temporal. Sin embargo, “las accionadas han establecido una prohibición normativa, conforme la cual quienes hayan sido sancionados o tengan procedimientos sancionatorios en curso, no podrán obtener este permiso”20 lo cual contradice el contenido del principio de la presunción de inocencia y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

7. Es decir, desde su entendimiento, “la medida establecida en los numerales 2 y 3 del artículo 12 del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021; así como los numerales 2 y 3 del artículo 15 de la Resolución 0971 de 2021 no son adecuados para proteger el régimen migratorio colombiano, al [privarlos] del otorgamiento del Permiso por Protección Temporal, [por] tener un procedimiento sancionatorio en curso (el cual aún no ha sido resuelto).”21 Esto implica que el Estado ha venido impulsando actuaciones inconstitucionales en su contra, bajo un enfoque “distante [de] derechos”22 al “haberles impuesto normativamente una carga desproporcionada que implica una vulneración de sus derechos fundamentales”23 y que en la práctica se traduce en la imposibilidad de acceder a un mecanismo de regularización. Ello con el agravante de que las autoridades colombianas han omitido su deber de informarles acerca de los otros medios disponibles en el territorio para alcanzar tal propósito.

8. En consecuencia, solicitaron (i) el amparo de sus garantías esenciales al debido proceso, igualdad, unidad familiar y el derecho al asilo; (ii) la declaratoria de nulidad de los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados en su contra;24 así como de las multas impuestas en procesos policivos a Carlos, “dado que a la fecha no ha sido notificado de las razones por las cuales tiene estas sanciones impuestas”;25 (iii) que se le ordene a Migración Colombia establecer una ruta diferencial para la toma de datos biométricos de Alicia, atendiendo a su situación de salud que le impide desplazarse físicamente a las sedes dispuestas para tal efecto; (iv) ordenarle a esta entidad que se abstenga de negarles a todos la expedición del Permiso por Protección Temporal, como consecuencia principal de la iniciación de trámites migratorios con origen irregular y (v)“RECONVENIR a las accionadas, para que, en lo sucesivo, se abstengan de iniciar procedimientos sancionatorios por ingreso o permanencia irregular al territorio colombiano en contra de personas cuya vida pueda correr riesgo de tener que regresar a su lugar de origen.”26

1.2. Hechos particulares de las seis accionantes y del actor27

1.2.1. Situación de la accionante Alicia, quien actúa a través de agente oficiosa, su madre, Elsa

9. De acuerdo con lo narrado, Alicia, de 28 años,28 ingresó a Colombia el 15 de julio de 2018, “caminando sola”,29 al tiempo que su madre y agente oficiosa arribó al territorio el 1 de febrero de 2020, ante las complicaciones médicas de su hija, quien se encontraba en estado de embarazo.30 Esto debido a que sufrió un aborto y no se le practicó oportunamente un legrado debido a su situación de irregularidad. Como consecuencia de esto, “empezó a sufrir choque séptico de origen obstétrico, [con] paraclínicos que reportan leucocitosis, neutrofilia, sin anemia marcada, con trombocitopenia marcada, elevación de bilirrubinas, lesión renal aguda, elevación de deshidrogenasas, acidosis metabólica e hiperlactatemia, aborto séptico, alto riesgo de miometritis, entre otros.”31 Con la intención de que su hija obtuviera un permiso de carácter humanitario con el cual pudiera afiliarse al Sistema de Salud y recibir los cuidados prioritarios requeridos, el 12 de marzo de 2020, Elsa se dirigió a Migración Colombia, autoridad que, según indicó, en lugar de prestarle asistencia expidió el Auto de formulación de cargos No. 2027030021215 en contra de Alicia, concediéndole 15 días hábiles para presentar descargos, aportar o solicitar pruebas. En dicha fecha manifestó ante la entidad la urgencia de obtener un salvoconducto como vía para que su agenciada, internada en el Hospital Simón Bolívar, pudiera ser debidamente atendida, ante sus complicaciones médicas.32

10. La señora Elsa,33 de 50 años,34 advirtió que ante la iniciación del trámite sancionatorio, el Grupo de Extranjería de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia autorizó la expedición del salvoconducto de permanencia No. 136695 para su hija, “el cual no había podido ser emitido físicamente para lograr [su] afiliación en salud, [atendiendo] a que se encontraba hospitalizada, y los funcionarios de Migración Colombia no dispusieron de un mecanismo para que le tomaran las huellas y fotografías en el lugar donde se encontraba internada.”35 Por lo anterior, a su nombre, interpuso una acción de tutela,36 la cual fue fallada favorablemente el 30 de noviembre de 2020 por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, que le ordenó a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. (i) adelantar las gestiones pertinentes para materializar la afiliación de oficio a una EPS del Régimen Subsidiado, de suerte que la paciente pudiera continuar con “la prestación del servicio médico efectuando el traslado correspondiente a la Unidad de Cuidados Crónicos”37 y la (ii) instó a ambas -madre e hija- a definir la situación migratoria con prontitud.38

11. Igualmente, el 11 de agosto de 2021,39 realizó el trámite de pre-registro virtual para la expedición del Permiso por Protección Temporal, aclarando la imposibilidad de Alicia de acudir presencialmente para la toma de datos biométricos, hecho frente al cual aseguró que la accionada permaneció renuente en ofrecer una alternativa. El 22 de febrero siguiente,40 solicitó ante la Cancillería el reconocimiento de la condición de refugiada de su hija, en calidad de beneficiaria,41 indicándosele, en oficio de 5 de marzo de 2021,42 que debía

completar la documentación,43 la cual se encontraba recolectando. Según señalaron, ambas subsisten del apoyo económico ocasional que reciben de sus familiares en Venezuela.

12. Por lo anterior, solicita (i) declarar la nulidad del procedimiento sancionatorio migratorio iniciado en contra de su hija, y (ii) ordenar a Migración Colombia establecer una ruta diferencial para la toma de datos biométricos y abstenerse de negar la expedición del PPT por el referido procedimiento sancionatorio.

1.2.2. Situación personal de Ana

13. La citada accionante es una mujer de 53 años44 con cáncer de mama,45 diagnosticada a finales del año 2015.46 Inició un ciclo de radiaciones que en total sumaron 23 terapias,47 sin embargo, el tratamiento no fue efectivo, “atendiendo a que el cáncer había subido al pecho.”48 En marzo de 2020, comenzó un tratamiento de quimioterapia oral, pero éste tuvo que ser interrumpido en el sexto del noveno ciclo establecido por la escasez generalizada de provisiones médicas en su país y los altos costos del tratamiento oncológico. Ante la inminente desprotección a la que se vio enfrentada en su vida y su salud y “atendiendo a las dificultades en razón al género que este tipo de enfermedades causa”,49 el 29 de diciembre de 2020, ingresó a Colombia por el municipio de Maicao en forma irregular, al no contar con pasaporte. El 19 de febrero de 2021, acudió a Migración Colombia para consultar sobre las alternativas que tenía en su caso para legalizar su estatus migratorio. No obstante, explicó que, en lugar de suministrársele información, se expidió en su contra el Auto No. 20217095401000960E del 19 de febrero de 2021, a través del cual le formularon cargos por ingreso y permanencia irregular en el territorio, decisión que le fue notificada ese mismo día. Adujo que en ese momento, sin orientación jurídica y desconociendo su precaria formación académica,50 fue conminada por la funcionaria que la atendió a redactar una carta,51 aceptando cargos y renunciando a los términos procesales del procedimiento iniciado, documento que, según afirmó, no fue suscrito por ella.52

14. El 10 de marzo de 2021,53 radicó descargos en los que puso de presente que fue presionada a firmar un documento cuyas implicaciones no comprendía, bajo el convencimiento de que el mismo garantizaría la obtención de un salvoconducto, habilitante de acceso al Sistema Integral de Salud.54 Además que desconocía el contenido del expediente administrativo. Indicó que, el 27 de febrero de 2021,55 presentó una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, fundada en la amenaza sobre su vida, dignidad e integridad en caso de regresar a Venezuela,56 motivo por el cual se le expidió el salvoconducto de permanencia No.1405634, con vigencia hasta el 30 de octubre de 2021. Por su parte, el 25 de mayo de 2021,57 terminó la etapa de pre-registro virtual para obtener el Permiso por Protección Temporal y se le asignó cita para registro biométrico, el 11 de octubre de 2021, en el SuperCade -Suba, a las

8:15 a.m.58 Frente a su situación socioeconómica adujo depender económicamente de sus hijos, Arturo59 y Jorge,60 dado que por su enfermedad y status migratorio presente no podía ingresar al mercado laboral.61 Según se narró, todos residen “en un local ubicado en Pasadena, Bogotá, que iba a ser convertido en un restaurante, pero que actualmente es utilizado por sus dueños como bodega de almacenamiento.”62

15. Por lo anterior, solicita (i) declarar la nulidad del procedimiento sancionatorio migratorio iniciado en su contra y (ii) ordenar a Migración Colombia abstenerse de negar la expedición del PPT por el referido procedimiento sancionatorio.

1.2.3. Situación particular de Juana

16. La ciudadana, de 48 años,63 informó que ingresó a Colombia64 en octubre de 2018 de manera irregular por el paso fronterizo en Arauca, atendiendo a que no contaba con pasaporte. El 4 de febrero de 2021,65 fue diagnosticada con cáncer de mama,66 luego de haberse enfrentado a diversas barreras en la realización de exámenes de detección temprana de la enfermedad, desde el momento en que comenzaron los síntomas, lo cual ocurrió en noviembre del 2020.67 Adujo que por la falta de atención estatal en el tratamiento de sus padecimientos urgentes tuvo que promover una acción de tutela.68 El 2 de marzo de 2021, se presentó ante Migración Colombia para conocer los mecanismos disponibles de legalización en el país. No obstante, afirmó que “a pesar de la existencia del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, [su patología y dificultades para acceso a medios de vida] la accionada procedió a expedir el auto No. 20217030007595 de la misma fecha”69 fundado en su entrada y permanencia irregular en el territorio, sin que comprendiera las verdaderas consecuencias de este trámite.70 Con el fin de contradecir los hechos endilgados, el 23 de marzo de 2021,71 radicó memorial de descargos, argumentando las serias dificultades que atraviesan las pacientes oncológicas en Venezuela por la “inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos”72 y el haber sido instada “a firmar unos documentos cuyas implicaciones y alcances no [le] eran claros”73 al desconocer las prácticas legales del sistema jurídico colombiano.74 En esta línea, solicitó la exoneración de cualquier eventual sanción económica que se le pudiera imponer “debido a [su] situación de pobreza manifiesta.”75

17. Igualmente, para proteger sus derechos de manera idónea, el 2 de marzo de 2021,76 radicó solicitud de refugio, principalmente, “con el fin de regularizar [su] permanencia en Colombia y con el propósito de poder recibir la atención médica necesaria por [su] condición de salud y la intervención quirúrgica que [requiere].”77 Dicha solicitud solamente pudo ser completada en sus requisitos hasta el 8 de marzo de 2021,78 encontrándose a la espera de la expedición del salvoconducto de permanencia “debido a que [se estaba] surtiendo la etapa de ampliación y justificación de la extemporaneidad de la solicitud.”79 Por otro lado, el

9 de mayo siguiente,80 adelantó el pre-registro virtual del Permiso por Protección Temporal por la página de Migración Colombia y se le agendó cita para registro biométrico, el 6 de octubre de 2021, en el Centro Facilitador Supercade-Manitas.81 La accionante advirtió que es madre de la menor de 15 años, Claudia,82 y de Emilia, de 25 años,83 con quienes vive en arriendo en ciudad Bolívar, además, junto a su nieta y esposo, el señor Jairo, quien se dedica a los oficios informales, "en lo que salga"84 y es el sustento del hogar.

18. Por lo anterior, solicita (i) declarar la nulidad del procedimiento sancionatorio migratorio iniciado en su contra y (ii) ordenar a Migración Colombia abstenerse de negar la expedición del PPT por el referido procedimiento sancionatorio.

1.2.4. Situación concreta de Isabel

19. La accionante Isabel, de 29 años,85 manifestó que ingresó de manera irregular a Colombia, el 12 de junio de 2017, debido a "la carencia de los productos y servicios básicos que se requieren para el desarrollo de una vida digna"86 en Venezuela. A mitad del año 2019 se enteró de su estado de embarazo por lo que acudió en diversas oportunidades a hospitales de la Red Pública de Salud del Distrito de Bogotá, informándosele que para ser atendida87 debía contar con un documento de identificación válido en el territorio.88 Por lo anterior, el 15 de noviembre de 2019, acudió a Migración Colombia para indagar sobre la posibilidad de regularizarse ante lo cual, adujo, la entidad expidió el Auto No. 20219703013075 de la misma fecha, a través del cual formuló cargos en su contra, cuya gravedad desconocía por completo. El 13 de diciembre siguiente presentó descargos,89 explicando "la irresistibilidad que implicaba para su caso el acceder a algún mecanismo de regularización migratoria"90 ante la ausencia de un pasaporte por lo que el "incumplimiento de las normas migratorias que se [le endilgaban], no se[debían] a un acto deliberado de [su] parte"91 y permitían, por tanto, la exoneración de una eventual sanción de deportación o de multa por su ingreso y permanencia en Colombia.

20. En aras de proteger sus derechos de una "violación masiva",92 presentó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada, consecuencia de lo cual obtuvo el salvoconducto de permanencia No. 1342240, habilitante de acceso a los servicios de salud, razón por la cual lo renovaba periódicamente. Destacó que en este momento el trámite iniciado se encontraba surtiendo "la primera etapa del procedimiento, es decir, el análisis de la radicación de la solicitud escrita."93 Por ende, estaba a la espera de ser citada a entrevista personal. El 13 de mayo de 2021,94 finalizó el trámite de pre-registro virtual para la obtención del Permiso por Protección Temporal, asignándosele cita para registro biométrico, el 31 de enero de 2022, en el CADE de Suba a las 7:30 a.m.95 La peticionaria declaró que tiene a su cargo dos menores de edad, dependientes económicamente de ella: Diana, de dos años y nacional colombiana,96 y Teresa, de 10 años,97 cuyas necesidades básicas solventaba con gran dificultad dado que trabajaba como vendedora informal de tintos en Bogotá.98 Su pareja sentimental es el señor Alejandro.

21. Por lo anterior, solicita (i) declarar la nulidad del procedimiento sancionatorio migratorio iniciado en su contra y (ii) ordenar a Migración Colombia abstenerse de negar la expedición del PPT por el referido procedimiento sancionatorio.

1.2.5. Situación especial de Andrea y Carmen, en su condición de madre e hija, respectivamente

22. Ambas accionantes ingresaron a Colombia el 28 de agosto de 2019 de manera irregular, "a través de canoa, cruzando el rio Orinoco – Departamento de Arauca",99 atendiendo a la imposibilidad de acceder a un pasaporte en Venezuela. La primera de ellas fue diagnosticada con insuficiencia renal crónica, afección por la que permaneció hospitalizada en varias ocasiones.100 De manera conjunta, se dirigieron a Migración Colombia con el fin de conocer las alternativas con que contaban en el país para regularizar su situación. No obstante, indicaron que, en lugar de informarles sobre el particular, la accionada expidió en su contra el Auto No. 20197030122205 del 24 de octubre de 2019 y el Auto No. 20197030121595 del 23 de octubre de 2019, respectivamente, dando apertura a procedimientos sancionatorios por ingreso y permanencia irregular al país, cuyas implicaciones jurídicas desconocían. La señora Carmen rindió descargos ese mismo día, resaltando la necesidad de legalizar su estancia.101 Por su parte, aseguraron que "[atendiendo al enfoque sancionatorio, distante de [derechos] y ante la falta de atención en salud para la señora Andrea"102 interpusieron una acción de tutela103 que fue decidida favorablemente, en segunda instancia,104 por el Juzgado 12 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, el 9 de julio de 2021. La autoridad judicial le ordenó a la Secretaría Distrital de Salud que continuara "cubriendo los gastos médicos que [generarán] las atenciones en salud requeridas"105 por la paciente y "durante el término improrrogable de 6 meses"106 al cabo del cual debía haber definido su estancia migratoria en el país.107

23. La accionante Andrea, de 44 años,108 inició en abril de 2021109 el trámite de reconocimiento de la condición de refugiada y obtuvo, tras admitirse su petición, un salvoconducto de permanencia el 6 de julio de 2021.110 Así mismo, el 12 de mayo de 2021,111 agotó el trámite de pre-registro virtual para solicitar el Permiso por Protección Temporal. La señora Carmen, quien tiene 23 años,112 igualmente inició la solicitud de expedición de dicho permiso, mediante su pre-registro correspondiente el 31 de mayo de 2021113 y acudió, por primera vez, a la cita de registro biométrico el 24 de septiembre de 2021.114 Según manifestó está en embarazo115 y es madre de la menor Alexandra, de 3 años de edad.116 Residen en el municipio de Tame, Arauca, junto a su compañero permanente, Guillermo, y se dedica, principalmente, a los trabajos informales.117

24. Por lo anterior, solicitan (i) declarar la nulidad del procedimiento sancionatorio migratorio iniciado en su contra y (ii) ordenar a Migración Colombia abstenerse de negar la expedición del PPT por el referido procedimiento sancionatorio.

1.2.6. Situación individual de Carlos

25. El accionante, de 32 años,118 afirmó ser desertor de la Guardia Nacional Bolivariana119 y haber arribado el 27 de septiembre de 2019 al territorio nacional por la frontera de Cúcuta en búsqueda de protección internacional.120 El 8 de octubre de 2019, presentó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, "en virtud de la persecución política que padecía en [su] nación, Venezuela"121 junto con "el conocimiento de una orden de captura en su contra por traición a la patria, su tildación de mercenario y la falsa atribución de un atentado al presidente Nicolás Maduro."122 La admisión del requerimiento le permitió contar con un salvoconducto de permanencia para regularizar temporalmente su estatus migratorio en Colombia, documento que continuó renovando periódicamente. Informó que el 30 de noviembre de 2019 le fue impuesta una medida correctiva, registrada bajo el expediente número 11-001-6-2019-519970, por la cual acudió, el 5 de diciembre de 2019, a la Casa de Justicia de Mártires en Bogotá a una actividad pedagógica de convivencia, como conmutación de la infracción endilgada.123 Posteriormente, adujo que se le impusieron cinco comparendos más radicados así: 11-001-6-2019-527967 de fecha 5 de diciembre de 2019, 11-001-6-2019-534471 del 10 de diciembre de 2019, 11-001-6-2020-4849 de fecha 4 de enero de 2020, 11-001-6-2020-30435 del 17 de enero de 2020 y 11-001-6-2020-254896 de fecha 8 de mayo de 2020, de los cuales solo tuvo conocimiento "al sorprenderse al consultar los registros del Sistema [de] Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC de la Policía Nacional"124 y encontrar, además, que la firma allí consignada no correspondía con "su puño y letra",125 lo que podría configurar un delito.126

26. Por lo anterior, al desconocer la causa de la imposición de tales comparendos y haber sido privado de un espacio oportuno para ejercer su defensa,127 el 17 de abril de 2021,128 radicó una petición ante la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, con el fin de conocer la motivación de las multas así como el trámite a seguir, planteando también la nulidad de los comparendos "dado que nunca fue notificado de tal procedimiento",129 sin embargo, no había obtenido respuesta a su requerimiento. Señaló que para la fecha en que se impusieron los comparendos con radicados 11-001-6-2019-527967 (5 de diciembre de 2019), 11-001-6-2019- 527967 (10 de diciembre de 2019), 11-001-6-2020-4849 (4 de enero de 2020) y 11-001-6-2020-30435 (17 de enero de 2020), se encontraba en el departamento de Sucre y no en Bogotá, donde supuestamente ocurrió la infracción. Afirma que "en ningún momento se le ha notificado de las sanciones o medidas correctivas que aparecen en la página de la Policía Nacional, razón por la cual estos actos administrativos tampoco deberían surtir un efecto en contra de su procedimiento de solicitud del Permiso por Protección Temporal."130 Señaló que, el 11 de mayo de 2021,131 agotó el trámite de pre-registro para

la obtención del Permiso por Protección Temporal, asignándosele cita para el registro biométrico el 27 de noviembre de 2021 en el CADE MUZÚ.132 El accionante expresó que tiene a su cargo a dos menores de edad, quienes dependen económicamente de él, a saber, su hija Valeria de 7 años,133 y su hijastra Nadia de 11 años.134 Al no permitírsele, por su condición migratoria, el acceso al mercado laboral su sustento se deriva de actividades informales, tales como las ventas ambulantes de "helados, comidas empacadas y café en la ciudad de Bogotá."135 Su familia también está conformada por su esposa, la señora Gabriela.

27. Por lo anterior, solicita (i) declarar la nulidad de las multas impuestas por la Policía Nacional y (ii) ordenar a Migración Colombia abstenerse de negar la expedición del PPT por los procesos policivos iniciados en su contra.

2. Trámite de admisión de la tutela

28. El conocimiento de la solicitud de tutela le correspondió al Juzgado Veintidós Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá,136 asignado al conocimiento de los asuntos de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien, mediante Auto del 27 de agosto de 2021, ordenó notificar personalmente y enviar copia de la demanda al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y a la Policía Nacional, a efectos de garantizarles su derecho a la defensa. Posteriormente, en Auto del 2 de septiembre de 2021, vinculó al trámite constitucional al Distrito Capital -Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia y le concedió la oportunidad para que se pronunciará sobre los hechos y pretensiones así como para que solicitara y aportara las pruebas que considerara pertinentes.137 La acción de tutela fue respondida, dentro de la oportunidad establecida, por la Policía Nacional -Policía Metropolitana de Bogotá-138 y el Ministerio de Relaciones Exteriores,139 de la manera que a continuación se presenta.

3. Respuesta a la acción de tutela

29. El 31 de agosto de 2021, la oficina de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Bogotá solicitó, de un lado, su desvinculación del trámite constitucional toda vez que no es competente para pronunciarse sobre la controversia140 y, del otro, la improcedencia del amparo.141 Señaló que, de acuerdo con la información suministrada por el Coordinador Local del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana,142 respecto del señor Carlos se encontraban "en estado abierto [en proceso]"143 siete actuaciones policivas por desarrollar comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, conforme a la Ley 1801 de 2016, identificadas bajo los siguientes radicados: 11-001-6-2019-519970 del 30 de noviembre de 2019, 11-001-6-2019-527967 del 5 de diciembre de 2019, 11-001-6-2019-534471 del 10 de

diciembre de 2019, 11-001-6-2020-4849 del 4 de enero de 2020, 11-001-6-2020-30435 del 17 de enero de 2020, 11-001-6-2020-254896 del 8 de mayo de 2020 y 11-001-6-2020-325062 del 11 de junio de 2020.144

30. La oficina de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Bogotá aclaró que las órdenes de comparendo no constituían actos administrativos sino "ordenes de citación y/o [comparecencia] de medidas correctivas [del] artículo 219, las cuales se surten en el proceso único de policía, en [su modalidad de] proceso verbal inmediato a cargo del personal uniformado de la Policía Nacional,145 artículo 222 y en el cual se [señalan] las medidas correctivas de su competencia tales como, la participación en programa [comunitario] o actividad pedagógica de convivencia, la destrucción del bien, [entre otras]."146 Precisó que cada una de las ordenes de comparendo impuestas fueron suscritas por el señor Carlos, se le notificaron de manera personal e inmediata y "se le informó el trámite [posterior de los mismos] ante las autoridades competentes."147 En este caso, a cargo de las Inspecciones de Policía pertenecientes a las alcaldías locales de Bogotá,148 quienes en el marco de un proceso verbal abreviado previsto en el artículo 223 ibidem, establecerían la prosperidad de la medida correctiva de multa, entre otras.149 Contra esta determinación final, incluso, indicó que procedían los medios de control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En este contexto, señaló que sería al interior de estos procesos especiales donde el actor debía "debatir sus pretensiones y no la vía constitucional"150 o el derecho de petición.151

31. En la misma fecha, se pronunció el Ministerio de Relaciones Exteriores -Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado- e invocó su desvinculación del trámite al no resultarle atribuible hecho u omisión alguna, conforme el marco de sus competencias.152 En relación con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado informó que el Decreto 1067 de 2015 "no prevé término para adelantar y/o tramitar [dichas] solicitudes, [toda] vez que se estudian y analizan a la luz de lo previsto en los instrumentos internacionales y la normativa interna que regula la materia."153 Así, "la decisión en relación con las más de 36.000 solicitudes de refugio [en estudio] está tomando aproximadamente 3 años, por las etapas y consultas [a] surtir, algunas de las cuales demandan muchos meses."154 Aclaró que el procedimiento en mención155 (i) no constituye un trámite de regularización migratoria ni un "mecanismo de asistencia económica";156 es una "figura de protección internacional"157 (ii) excluyente, además, con el Permiso por Protección Temporal por lo que el interesado debe "escoger -libre, informada y voluntariamente"158 la vía de protección de su interés.159 En este contexto, se pronunció sobre el estado del requerimiento promovido por las accionantes y el actor, precisando que en 5 casos160 se estaban surtiendo las etapas del procedimiento,161 bajo la calidad de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. En el caso de Alicia, aun cuando se había radicado la solicitud esta no se había admitido al no presentarse "en debida forma",162 mientras que en el caso de Carmen no existía constancia de radicación de ninguna petición.

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

32. El 7 de septiembre de 2021, el Juzgado Veintidós Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, asignado al conocimiento de los asuntos de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, protegió, por una parte, el derecho fundamental de petición del accionante Carlos y, en consecuencia, le ordenó a la Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia implementar "las medidas necesarias y suficientes para resolver de fondo y de la forma que en derecho corresponda, la petición del 17 de abril de 2021163 elevada por [el accionante]."164 De otro lado, amparó las garantías al debido proceso e igualdad de las actoras Alicia y Andrea; por consiguiente, le ordenó a Migración Colombia asignarles una cita para el registro biométrico, en atención a las enfermedades padecidas y en el caso de la primera ciudadana ordenó el establecimiento de una ruta diferencial que garantizara el acceso efectivo al registro ante su imposibilidad de agotar presencialmente tal gestión por las limitaciones en su movilidad. En lo demás, negó las pretensiones de la acción de tutela.165

33. Para justificar su decisión, advirtió que los procedimientos migratorios sancionatorios fueron iniciados por la autoridad con competencia, quien venía "agotando las etapas correspondientes"166 y consultando el "plazo razonable"167 para proferir discrecionalmente y conforme las situaciones especiales de las involucradas una decisión de fondo. Por tanto, no se derivaban "vicios de nulidad que [condujeran] a invalidar dichas actuaciones administrativas",168 máxime si, a la fecha, las accionantes y el actor no eran titulares de protección como refugiados.169 Agregó que lo mismo se predicaba del procedimiento policivo adelantado en contra del peticionario en el marco del cual se le impusieron siete medidas correctivas que "fueron dadas a conocer al infractor en el mismo momento de su ocurrencia, [seis] de las cuales fueron firmadas por [él]."170 Sin perjuicio de lo anterior, constató una omisión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia al no pronunciarse sobre la petición del ciudadano con la que buscaba información de las medidas correctivas impuestas en su contra. De otra parte, advirtió un tratamiento discriminatorio por parte de Migración Colombia, dado que ni Alicia ni Andrea tenían programado el registro biométrico, indispensable para obtener el Permiso por Protección Temporal.

34. Con posterioridad al fallo de tutela de primera instancia, esto es, el 13 de septiembre de 2021, se pronunció Migración Colombia con el propósito de invocar la nulidad de todo lo actuado.171 Destacó que tuvo conocimiento de la existencia de la acción constitucional "sólo cuando [le fue] allegado el fallo de tutela que data de fecha 07 de septiembre de 2021, el cual se notificó mediante correo electrónico institucional el 09 de septiembre de 2021, y por lo tanto, a la fecha [desconoce] a que correos se notificaron las demás actuaciones relacionadas con el presente trámite."172 En esta medida, se había configurado una lesión de su derecho al debido proceso, en los competentes de defensa y contradicción. Sin

embargo, mediante Auto del 20 de septiembre de 2021, el juez de tutela negó el incidente propuesto. Explicó que tras revisar las constancias de notificación electrónica del auto admisorio del 27 de agosto de 2021, del auto de vinculación del 02 de septiembre de 2021 y de la sentencia del 7 de septiembre de 2021, "en las tres oportunidades, los mensajes de datos fueron enviados al mismo correo electrónico correspondiente a noti.judiciales@migracioncolombia.gov.co, que según la página web de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el acápite de notificaciones de la solicitud de nulidad, es el buzón de notificaciones judiciales de dicha entidad." Por lo anterior, descartó cualquier violación al debido proceso de Migración Colombia.173

35. El 13 de septiembre de 2021 la parte accionante presentó escrito de impugnación respecto del fallo de primer grado.174 En esencia, las accionantes reiteraron que (i) los procedimientos migratorios fueron iniciados desconociendo que "no se puede sancionar el ingreso irregular de las personas que requieren de protección internacional por las violaciones de derechos humanos y las graves alteraciones del orden público de su país de origen";175 (ii) se les está "negando el acceso a un mecanismo de regularización, [el Permiso por Protección Temporal] a pesar de que el procedimiento sancionatorio migratorio que se surte en su contra aún no ha sido resuelto",176 pero potencialmente desencadenara en una medida de deportación o de expulsión, en contravía del principio de no devolución177 y (iii) toda la población venezolana "debe ser atendida por las autoridades como población refugiada, desde un enfoque humanitario, al margen de que la persona aún haya sido reconocida o no como refugiada"178 pues el reconocimiento de tal calidad es declarativo y no constitutivo.179 Finalmente, informaron que la actora Andrea falleció en 2 de septiembre de 2021180 "en el trámite de la presente acción de tutela"181 y, según afirmaron, "por omisiones de la administración."182 En concreto, "sin haber tenido la oportunidad de acceder al PPT ni a un tratamiento digno y continúo de su insuficiencia renal, que derivó en su fallecimiento."183

36. Por su parte, el actor Carlos insistió en la vulneración de su derecho al debido proceso como consecuencia de las medidas correctivas impuestas en su contra. Esto por cuanto, de un lado, las mismas no le fueron debidamente notificadas y, del otro, las firmas consignadas en los comparendos impuestos "no coinciden con [su] firma original, [ni] con la caligrafía que utiliza al escribir su nombre",184 situación que podría configurar el delito de falsedad ideológica en documento público. Sumado a lo anterior, resaltó que los procedimientos iniciados "no pueden tener el efecto de impedir que se le expida el Permiso por Protección Temporal, atendiendo a los serios indicios de que se haya cometido una conducta punible, y porque ya cumplió con la sanción impuesta de la única medida que tenía conocimiento al acudir el 5 de diciembre de 2019 a la Casa de Justicia de Mártires en Bogotá D.C."185

37. El 13 de septiembre de 2021, también intervino la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.186 Advirtió, de manera preliminar, que "revisado el buzón judicial de [la] entidad, no se encontró registro de [la] notificación"187 de la acción de tutela ni del auto

de vinculación,188 hecho que cercenó su posibilidad de defenderse. Con todo, aseguró que, a fin de dar cumplimiento al fallo de tutela de primera instancia (numeral 26 supra), radicó por ventanilla interna de correspondencia la petición promovida por Carlos 189 puesto que no obraba constancia de presentación ni registro previo.190 Posteriormente "atendiendo el contenido de la petición y en consonancia con [lo] establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015",191 corrió traslado de la misma192 a la Dirección para la Gestión Policiva de la Secretaría Distrital de Gobierno, a partir del "marco de competencias establecido a las inspecciones de policía en el literal h, numeral 6, del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016"193 y procedería de igual forma con la Policía Metropolitana de Bogotá tan pronto se surtiera el trámite de firma del oficio de traslado por competencia. Precisó que dicha actuación fue puesta en conocimiento del peticionario,194 a quien además se le informó de 7 comparendos a su nombre, en dos de los cuales debía agotar actividad pedagógica de convivencia, gestión bajo su competencia.195

38. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, en decisión del 25 de octubre de 2021, resolvió, primero, declarar la carencia actual de objeto frente a las pretensiones de la actora Andrea, debido a su fallecimiento durante el trámite constitucional, y, segundo, confirmar en lo restante el fallo impugnado.196 Reiteró que Migración Colombia imprimió a los asuntos de las accionantes "un trámite administrativo dentro del correcto y adecuado ejercicio de la administración, sin evidenciar una actuación abusiva o arbitraria en las etapas iniciales del procedimiento sancionatorio",197 el cual seguiría su curso respetando la presunción de inocencia. Aclaró que el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prohíbe la imposición de sanciones penales a los refugiados más no la iniciación de trámites administrativos, calidad que no ostentaban los actores pues eran solicitantes de este reconocimiento y, por lo mismo, titulares de un salvoconducto temporal de permanencia en el país. Frente a la situación puntual de Carlos, destacó que "el trámite [de oficio] gestionado [en su contra por el personal de policía] ha cumplido con lo dispuesto en [la] Ley 1801 del 2016"198 y su desarrollo no obstaculiza la regularización en el país dado que "las medidas correctivas no son actos administrativos y el objetivo de esos comparendos es de carácter preventivo."199

5. Actuaciones en sede de revisión

39. Por medio de Auto del 8 de abril de 2022, la Magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas, con el propósito de contar con elementos de juicio suficientes para estudiar la acción invocada. En ese sentido, le solicitó información (i) a las cinco accionantes (teniendo en cuenta que la accionante Andrea falleció) y al actor, relacionada con sus condiciones socioeconómicas y diferentes aspectos de su condición migratoria; (ii) a Migración Colombia en lo referente a los procesos migratorios sancionatorios abiertos en contra de las accionantes; (iii) al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado iniciados por algunas de las accionantes; (iv) a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y a la Policía Nacional en lo que

tiene que ver con los procesos policivos iniciados en contra de Carlos y, finalmente; (v) a la Dirección para la Gestión Policiva de la Secretaría Distrital de Gobierno se le solicitó que indicara si había desplegado alguna actuación que involucrara la imposición de órdenes policivas en contra de Carlos, y qué medidas en concreto había adoptado para cumplir la orden judicial emitida por el juez de tutela de primera instancia, relativa a contestar una petición formulada por el ciudadano, ante el traslado por competencia que le realizó la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá. Puntualmente, teniendo en cuenta que esta última entidad, el 13 de septiembre de 2021, es decir, con posterioridad al fallo de tutela, le remitió a la Dirección para la Gestión Policiva de la Secretaría Distrital de Gobierno el requerimiento del accionante en el que buscaba conocer "sobre las razones de las multas que le estaban siendo adjudicadas para su posterior levantamiento."

40. Mediante Auto del 9 de mayo de 2022, la Sala resolvió vincular al trámite constitucional a la Secretaría Distrital de Gobierno ya que, por su competencia funcional frente a la garantía de los derechos involucrados, podría verse afectada con la decisión. Se justificó que el asunto se inscribía en los escenarios de excepcionalidad planteados por esta Corporación para integrar debidamente el contradictorio en esta instancia dado que (i) retrotraer todas las actuaciones podría resultar desproporcionado bajo la premisa de que en este caso se define la posible violación de derechos fundamentales de sujetos de protección prevalente y (ii) el trámite de revisión constituía un espacio adecuado para materializar razonablemente la garantía al debido proceso, pudiendo la entidad expresar sus posiciones jurídicas y esclarecer algunas circunstancias fácticas relevantes. Igualmente, se insistió en el recaudo de mayores elementos de juicio y se suspendieron los términos del proceso con el propósito de valorar con detenimiento el extenso material probatorio allegado y aquel que fuera remitido con ocasión del nuevo requerimiento efectuado.

41. A continuación, la Sala de Revisión evidenciará, a partir de la información disponible en el proceso y aquella allegada en virtud de los citados requerimientos probatorios realizados en sede de revisión, los hechos más relevantes que subyacen al presente asunto.

6. Hechos relevantes probados a partir de la información disponible en el expediente y recaudada en sede de revisión

42. En primer lugar, se hará referencia al estado presente de los procedimientos migratorios sancionatorios iniciados en contra de las 6 accionantes.200 En segundo lugar, se evidenciarán los trámites de los procesos policivos que involucran a Carlos. En tercer lugar, se describirá la condición actual de regularización en el país de las 6 peticionarias y del tutelante. Finalmente, se indicará el estado de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado elevadas por algunos de los accionantes. En todo caso, las especificidades en torno a todos estos aspectos serán abordadas y analizadas en detalle al

momento de resolverse el caso concreto. 201

6.1. Información relevante en torno a las actuaciones que han rodeado los procedimientos migratorios sancionatorios en contra de las seis accionantes202

Presunto infractor

Auto de formulación de cargos y fecha de notificación

Causal invocada y fundamentación

En todos los casos se invocó el artículo 2.2.1.11.2.4., causal segunda203 y el artículo 2.2.1.11.2.12, causal primera204 del Decreto 1067 de 2015.

Otras actuaciones surtidas

Decisión sancionatoria definitiva o estado actual del trámite

Alicia

Auto de formulación de cargos No. 20207030021215 del 12 de marzo de 2020, notificado personalmente en la misma fecha. 205

En concreto, ingresó al país por el Puente Internacional Simón Bolívar en Cúcuta, el 15 de julio de 2018, con omisión del sello y tiene una permanencia irregular en el territorio por 607 días.206

Auto No. 20207030021205 del 12 de marzo de 2020 por medio del cual se da “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se ordena el recaudo de pruebas. Dicho auto se le comunicó ese mismo día.207

Se le concedieron dos salvoconductos de permanencia para “resolver situación administrativa.”208

En trámite: “en etapa de cargos.”209

Auto de formulación de cargos No. 20217030005855 del 19 de febrero de 2021, notificado personalmente este mismo día.210

En particular, ingresó al país, el 29 de diciembre de 2020, por la frontera de Maicao, omitiendo el puesto de control migratorio, “dejándola en una permanencia irregular de 75

días.”211

Auto No. 20217030005845 del 19 de febrero de 2021 por medio del cual se ordena la “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se dispone el recaudo de elementos de juicio.212 Dicho auto se le comunicó ese mismo día.213

El 19 de febrero de 2021 se le otorgó salvoconducto de permanencia “para resolver situación administrativa”214 hasta el 21 de marzo de 2021.

Proceso terminado con resolución en firme: se dispuso la exoneración “de la sanción de multa por conveniencia.”215

Juana

Auto de formulación de cargos No. 20217030007605 del 2 de marzo de 2021. La notificación personal se surtió en la fecha enunciada. 216

En especial, por haber ingresado al país, el 6 de octubre de 2018, por el puesto de control migratorio “José Antonio Páez” de Arauca, sin sellar su pasaporte y “desde entonces se encuentra en permanencia irregular en el territorio nacional.”217

Auto No. 20217030007595 del 2 de marzo de 2021 por medio del cual se ordena la “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se dispone el recaudo de elementos de juicio. El mencionado auto se le comunicó en la fecha enunciada.218

El 2 de marzo de 2021 se le otorgó salvoconducto de permanencia, válido hasta el 1 de abril de 2021 “para resolver situación administrativa.219

En trámite: “en etapa de cargos.”220

Isabel

Auto de formulación de cargos No. 20197030131075 del 15 de noviembre de 2019.

La notificación personal se surtió en la fecha enunciada.221

La ciudadana ingreso al país por el Puente Internacional Simón Bolívar en Cúcuta, el 12 de junio de 2017, omitiendo el control migratorio, “dejándola en una permanencia irregular de 886 días.”222

Auto No. 20197030131065 del 15 de noviembre de 2019 por medio del cual se ordena la “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se dispone el recaudo de elementos de juicio.223 No hay constancia de la comunicación del mismo.

El 15 de noviembre de 2019 se le otorgó salvoconducto de permanencia para “resolver situación administrativa”, con vigencia hasta el 15 de diciembre siguiente. 224

Andrea

Auto de formulación de cargos No. 20197030122205 del 24 de octubre de 2019. La decisión le fue notificada personalmente en la fecha en mención.226

Las infracciones endilgadas se sustentaron en el hecho de que la ciudadana ingresó al país por Arauca, el 28 de agosto de 2019, omitiendo el control migratorio, “dejándola en una permanencia irregular de 58 días.”227

Auto No. 20197030122195 del 24 de octubre de 2019 por medio del cual se ordena la “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se dispone el recaudo de elementos de juicio. El mencionado auto se le comunicó en la fecha enunciada.228

Se le concedieron seis salvoconductos de permanencia para “para resolver situación administrativa.229

En trámite: “en etapa de cargos.”230

Carmen

Auto de formulación de cargos No. 20197030121595 del 23 de octubre de 2019, notificado el mismo día de su expedición.231

El fundamento de los cargos residió en el hecho de haber ingresado al territorio, junto con su hija, el 28 de agosto de 2019, sin realizar el control migratorio en Arauca, al no contar con pasaporte por lo que se encontraban en permanencia irregular de 121 días.232

Auto No. 20197030121585 del 23 de octubre de 2019 por medio del cual se ordena la “apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio” y se dispone el recaudo de elementos de juicio. Esta decisión le fue comunicada en la fecha enunciada.233

Se le concedieron 5 salvoconductos de permanencia para “resolver situación administrativa.234

Proceso terminado con resolución en firme: se dispuso la exoneración “de la sanción de multa por conveniencia” mediante Auto No. 20217030010966 del 23 de abril de 2021.235

En escrito del 25 de abril de 2022 la accionante señaló que “hasta la fecha no se me ha notificado decisión en firme, por lo que no tengo conocimiento de la decisión que se ha tomado.”236

Carlos

No se evidencia inicio de proceso sancionatorio migratorio alguno.237

6.2. Panorama relevante que refleja todo el trámite policivo correctivo iniciado en contra del actor Carlos 238

Número de expediente

Motivo que originó la infracción, a la luz de la Ley 1801 de 2016

Fecha de su ocurrencia

Medida correctiva que resultaría aplicable

Autoridad competente

Estado actual

11-001-6-2019-519970

Artículo 140, numeral 4: “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.”239

30 de noviembre de 2019240

Multa general tipo 1,241 conmutable por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.242

Inspector de Policía -Inspección Distrital de Policía de Atención Prioritaria  Ciudadana 10

Cerrado. Se concluyó no imponer multa.243 El actor adelantó curso de convivencia ciudadana el 5 de diciembre de 2019.244

11-001-6-2019-527967

Artículo 146, numeral 12: “ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto.”245

5 de diciembre de 2019246

Multa general tipo 1,247 conmutable en los términos expuestos.

Inspector de Policía -Inspección Distrital de Policía de Atención Prioritaria Ciudadana 10

Cerrado. Se concluyó no imponer multa.248

Artículo 146, numeral 7: “Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades.”249

10 de diciembre de 2019250

Multa general tipo 2,251 conmutable en los términos expuestos.

Inspector de Policía – Inspección Distrital de Policía de Atención Prioritaria Ciudadana 10

Cerrado. Se concluyó no imponer multa. 252

11-001-6-2020-4849

Artículo 146, numeral 7: “Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades.”253

4 de enero de 2020254

Multa general tipo 2,255 conmutable en los términos descritos.

Inspector de Policía -Inspección Distrital de Policía de Atención Prioritaria Ciudadana 10

Cerrado. Se concluyó no imponer multa. 256

11-001-6-2020-30435

Artículo 146, numeral 12: “ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto.”257

17 de enero de 2020258

Multa general tipo 1,259 conmutable en los términos descritos.

Inspector de Policía – Inspección Distrital de Policía de Atención Prioritaria al Ciudadano 10

Cerrado. Se concluyó no imponer multa. 260

11-001-6-2020-254896

Artículo 35, numeral 2: “Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.”261

8 de mayo de 2020262

Multa general tipo 4.263 Se acordó la participación en programa o comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Inspector Distrital de Policía -Inspección 6B de Tunjuelito y Comandante de Estación - Subestación CAI Tunal, Personal Uniformado PONAL

Abierto.

No se impuso multa pero debe participar en un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para el cierre del proceso.264

6.3. Situación relacionada con el trámite surtido para acceder al Permiso por Protección Temporal265

Accionante

Circunstancia especial a considerar

Actuaciones recientes y estado actual del trámite

Situación migratoria actual

Alicia

Presenta encefalopatía isquémica hipóxica con daño cerebral severo e irreversible.266 Actualmente se encuentra sin afiliación al Sistema de Salud.

El 4 y 11 de noviembre de 2021, funcionarios de Migración Colombia se trasladaron hacia el Hospital Emaús de Engativá para la toma priorizada del registro biométrico.267 Actualmente el estado de su solicitud es “en trámite.”268

Irregular

Ana

Paciente oncológica.269 Afiliada al Régimen Subsidiado de la EPS Capital, desde el 16 de junio de 2021.270

Realizó pre-registro virtual el 25 de mayo de 2021. Le fue agendada cita de registro biométrico para el 11 de octubre de 2021. En escrito del 25 de abril de 2022, suscrito por la accionante, señala que ya le fue entregado el PPT con vigencia hasta el 30 de mayo de 2031 y aporta una fotografía de este documento.271 Sin embargo, en escrito del 26 de abril de

2022, suscrito por Migración Colombia, esta entidad señala que el estado del PPT de la accionante es “en trámite.”272

Juana

Paciente oncológica.273 Teme regresar a Venezuela “por [su] salud, por [su] familia, por [su] alimentación.”274

El 9 de mayo de 2021 adelantó el pre-registro virtual. Le fue agendada cita de registro biométrico para el 6 de octubre de 2021.275 En escrito del 16 de mayo de 2022 suscrito por la accionante, señala que el PPT le fue otorgado “entre el 19 y el 30 de enero de este año [2022]” con vigencia hasta el 30 de mayo de 2031 y aporta una fotografía de este documento.276 Sin embargo, en escrito del 17 de mayo de 2022, suscrito por Migración Colombia, esta entidad señala que la accionante “no es titular del PPT porque no ha adelantado los trámites previstos para tal fin; obligación que recae única y exclusivamente en cabeza de la ciudadana.”277

Regular

Isabel

Permanece afiliada al Régimen Subsidiado de salud.278

Realizó pre-registro virtual el 21 de mayo de 2021.279 El 31 de enero de 2022 asistió a cita para registro biométrico.280 Actualmente el estado de su solicitud es “en trámite.”281

Irregular

Andrea

Falleció “esperando una respuesta de fondo sobre

la expedición y entrega de su PPT o su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada.”282

Sufría de la tiroides, accidente cerebro vascular,

infartos vasculares, convulsiones y recibió trasplante de riñón.283

Realizó pre-registro virtual el 12 de mayo de 2021. No obra constancia de agendamiento de cita para toma de su registro biométrico. Al momento de su fallecimiento el estado de su solicitud era “en trámite.”284

N/A

Carmen

En estado de embarazo al momento de interponer la acción de tutela.

Realizó pre-registro virtual el 31 de mayo de 2021. Acudió a la toma del registro biométrico el 18 de abril de 2022.285 Actualmente el estado de su solicitud es “en trámite.”286

Irregular

Carlos

Desertor de la Guardia Nacional Bolivariana.

Realizó pre-registro virtual el 11 de mayo de 2021. Se le asignó cita para el registro biométrico, el 27 de noviembre de 2021.287 Actualmente el estado de su solicitud es “en trámite.”288

Irregular

6.4. Situación relacionada con los trámites adelantados para ser titulares de un status de reconocimiento internacional289

43. De conformidad con el artículo 2.2.1.11.4.9. del Decreto 1067 de 2015, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expedirá un salvoconducto para permanecer en el país, entre otras circunstancias, “al extranjero que deba permanecer en el país, mientras resuelve su situación de refugiado o asilado y la de su familia.” En consecuencia, en el siguiente cuadro, además de describirse el desarrollo y el estado actual de las solicitudes de refugio elevadas por los accionantes, se indicarán los salvoconductos que se les han expedido en el marco de estos procesos.

Accionante

Radicación

Admisión  y solicitud de expedición de salvoconductos290

Salvoconductos que obran en el proceso

Estado actual

Ana

27 de febrero de 2021 vía correo electrónico.

7 de abril de 2021,291 fecha también de comunicación de la decisión y de la solicitud de expedición ante Migración Colombia del SC-2292 que permite acceso a salud.293

Se le concedieron dos salvoconductos de permanencia “para resolver situación de refugio.”294

Continuar surtiendo las etapas del procedimiento, bajo la calidad de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado.

La actora refirió que a pesar de ser titular del PPT no ha renunciado al trámite de refugio.

Isabel

1 de noviembre de 2019295

4 de diciembre de 2019,296 fecha también de comunicación de la decisión y de la solicitud de expedición ante Migración Colombia del SC-2.297

Se le concedieron cuatro salvoconductos de permanencia para “resolver situación de refugio.”299

Continuar surtiendo las etapas del procedimiento, bajo la calidad de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiadas (la actora y su hija menor de edad, quien fue incluida como beneficiaria de la solicitud).

Andrea (falleció durante el presente proceso de tutela)

13 de abril de 2021, vía correo electrónico.300

6 de julio de 2021,301 fecha también de comunicación de la decisión y de la solicitud de expedición del SC-2302 ante Migración Colombia.

Continuar surtiendo las etapas del procedimiento, bajo la calidad de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado.

Juana

12 de febrero de 2021.303

27 de abril de 2021,304 fecha también de comunicación de la decisión y de la solicitud de expedición del SC-2305 ante Migración Colombia.

Se le concedieron dos salvoconductos de permanencia para “resolver situación de refugio.”306

Continuar surtiendo las etapas del procedimiento, bajo la calidad de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores advirtió que a la accionante le fue otorgado el PPT, por lo que, en virtud de los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, debe escoger entre el PPT o la solicitud de refugio.307

Carlos

11 de octubre de 2019.308

14 de noviembre de 2019, fecha también de comunicación de la decisión y de la solicitud de expedición del SC-2309 ante Migración Colombia.

Se le concedieron tres salvoconductos de permanencia para “resolver situación de refugio.”310

Continuar surtiendo las etapas del procedimiento, bajo la calidad de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado.

Alicia

El 17 y 18 de diciembre de 2020 radicó solicitud.311 El 29 de diciembre siguiente se le indicó que si pretendía ser solicitante de refugio debía acreditar “los elementos de información [del] artículo

2.2.3.1.6.2., del Decreto 1067 de 2015.”312

El 29 de diciembre de 2020 se le informó que no había presentado “en debida forma”313 la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada.

Carmen

No ha presentado ninguna solicitud a su nombre o como beneficiaria.314

La accionante expresó que como solicitante directa no promovió solicitud pero si como beneficiaria de su madre.315

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### 1. Competencia

44. La Sala Tercera de Revisión de Tutelas es competente para revisar las decisiones judiciales descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 31 de enero de 2022, proferido por la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional, que escogió el expediente para revisión.

### 2. Cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

45. Antes de examinar el fondo del asunto objeto de estudio, es preciso que esta Sala analice la procedencia de la presente acción de tutela.

#### 2.1. Legitimación por activa

46. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 Superior, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre.316 El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991317 establece que la referida acción constitucional “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.” Con base en las citadas disposiciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cualquier persona, titular de un derecho fundamental amenazado o lesionado, se encuentra legitimada para solicitar el restablecimiento de sus garantías básicas ante los jueces de la República con independencia de su nacionalidad o ciudadanía.318 En virtud de ello, se ha entendido que un extranjero puede activar el mecanismo de amparo y procurar en su beneficio la defensa de los presupuestos iusfundamentales que, estima, se encuentran en peligro.319 Ello es así pues “el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona”.320 En este orden de ideas, “todo ser humano que se halle en territorio colombiano puede ejercer la acción, o, en el evento en que no se encuentre

allí, cuando la autoridad o particular con cuya acción u omisión se vulnera el derecho fundamental se halle en Colombia.”321

47. En esta oportunidad, la acción de tutela que se revisa fue presentada en nombre propio por Ana, Juana, Isabel, Andrea, Carmen y Carlos, quienes alegan la vulneración de sus derechos fundamentales y, en virtud de lo señalado en el párrafo precedente, se encuentran legitimados para actuar.

48. Ahora bien, la tutela también fue interpuesta por Elsa, quien actúa como agente oficiosa de su hija, Alicia. El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 consagra la institución de la agencia oficiosa, al establecer que “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.” Este Tribunal Constitucional ha señalado que la figura de la agencia oficiosa se inspira en principios constitucionales como la efectividad de los derechos fundamentales (Art. 2 CP), la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (Art. 228, CP), el derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229 CP) y el deber de solidaridad social (Art. 95.2, CP), que exige velar por los derechos de otros cuando sus titulares no puedan hacerlo por sí mismos.322

49. Así mismo ha sostenido la Corte  que en materia de tutela deben cumplirse dos requisitos para que la agencia oficiosa sea procedente: (i) la manifestación del agente de actuar en defensa de los derechos de otra persona; y (ii) que su titular se encuentre en condiciones físicas o psíquicas que le impidan actuar directamente.323 En cuanto al primer requisito, la Corte ha flexibilizado su exigencia y reiteradamente ha aceptado tanto la declaración expresa del agente oficioso, como la manifestación tácita, esto es, “que de los hechos y las pretensiones se haga evidente que actúa como tal.”324

50. Respecto del segundo requisito, se ha admitido la agencia oficiosa en tutela cuando los titulares de los derechos ajenos son menores de edad, adultos mayores, entre otros sujetos de especial protección constitucional, que se encuentran en grave estado de vulnerabilidad, en circunstancias de debilidad manifiesta o en situación de indefensión que les impide acudir a la justicia.325 Lo anterior por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no es admisible interponer acciones de tutela a nombre de otras personas sin justificación en el supuesto claro que plantea la norma, vale decir, que el agenciado no se encuentre en condiciones de ejercer directamente la defensa de sus derechos, circunstancias que deberá evaluar el juez constitucional en el caso concreto. 326

51. En el caso bajo estudio, la señora Elsa, quien actúa como agente oficiosa de su hija, Alicia, afirmó en el escrito de tutela que su hija “presenta choque séptico de origen

obstétrico, actualmente en reanimación volumétrica, con paraclínicos que reportan leucocitosis, neutrofilia, sin anemia marcada, con trombocitopenia marcada, elevación de bilirrubinas, lesión renal aguda, elevación de deshidrogensas, acidosis metabólica e hiperlactatemia, aborto séptico, alto riesgo de miometritis, entre otros, con dependencia total, postrada en cama, requiriendo atención médica, medicamentos e insumos periódicamente (tratamiento integral), imposibilitada de moverse de la cama, darse a entender, tener lucidez y sin tener ninguna forma de comunicarse por sí misma."327 Así mismo, en escrito allegado a esta sala, la señora Elsa señaló que su hija "padece de una encefalopatía isquémica hipóxica que supone daño cerebral severo e irreversible. Esta situación de salud tiene a mi hija en estado vegetativo, sin la capacidad de hablar, caminar o alimentarse por sí misma",328 lo que se corrobora con la historia clínica de la agenciada que anexó la accionante en el referido escrito.329

52. En consecuencia, la Sala considera que el estado de salud de Alicia, con la consecuente imposibilidad de movilizarse, constituyen circunstancias claras que le impiden defender sus derechos directamente, por lo cual se encuentran acreditados los requisitos propios de la agencia oficiosa y la señora Elsa se encuentra legitimada en este caso para promover la defensa de los derechos de su hija.

2.2. Legitimación por pasiva

53. De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991,330 "[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley." La presente acción de tutela resulta procedente contra las entidades accionadas, esto es, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional. Así mismo, se satisface la legitimación por pasiva en lo que respecta a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, vinculada a este trámite por el juez de tutela de primera instancia, así como frente a la Secretaría Distrital de Gobierno, vinculada al proceso por este tribunal. En efecto, se trata de autoridades públicas con funciones que contribuyen a la garantía de los derechos fundamentales objeto de discusión, tal como se explicará a continuación:

54. Legitimación por pasiva de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: Migración Colombia es una entidad pública adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Ley 4062 de 2011. De acuerdo con la Resolución 2357 del 29 de septiembre de 2020 expedida por Migración Colombia, dicha entidad es la encargada de adelantar los procedimientos sancionatorios migratorios, cuyas irregularidades se pretenden subsanar mediante la presente acción. Adicionalmente, conforme lo dispuesto en la Resolución 971 del 28 de abril de 2021, también expedida por

Migración Colombia, esta entidad es la encargada de implementar lo dispuesto en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, y decidir sobre la autorización y expedición del Permiso por Protección Temporal, documento que los accionantes aspiran obtener.

55. Legitimación por pasiva del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Ministerio de Relaciones Exteriores pertenece a la rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 3355 de 2009, y le corresponde "formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia", tal como lo dispone el numeral 17 del artículo 3º del mismo Decreto. Para este caso además debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió el Decreto 216 del 2021, el cual establece en los numerales 2 y 3 del artículo 12 que el PPT no le será otorgado a las personas que cuenten con procedimientos administrativos sancionatorios o investigaciones administrativas migratorias en curso, situación que, según los accionantes, les ha impedido acceder al referido Permiso.

56. Legitimación por pasiva de la Policía Nacional: la tutela también resulta procedente contra la Policía Nacional. Esto por cuanto los procesos policivos en contra del señor Carlos, en los que aduce se vulneró su derecho al debido proceso, fueron iniciados por personal de la Policía ante presuntos comportamientos contrarios a la convivencia por parte del accionante. Lo anterior de conformidad con el artículo 210 de la Ley 1801 de 2016, el cual establece que compete al personal uniformado de la Policía Nacional conocer los comportamientos contrarios a la convivencia.

57. Legitimación por pasiva de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia: la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera (artículo 1º del Decreto 413 de 2016), ante el cual el señor Carlos radicó un derecho de petición el 17 de abril de 2021, con el fin de conocer el trámite que habían tenido los procesos policivos iniciados en su contra, sin embargo, la referida petición no había sido contestada al momento de interponerse esta acción, constituyendo este uno de los reproches advertidos en la acción de tutela. Por lo tanto, se satisfecha la legitimación por pasiva de dicha entidad.

58. Legitimación por pasiva de la Secretaría Distrital de Gobierno: de la estructura organizacional del Distrito Capital de Bogotá hace parte la Secretaría Distrital de Gobierno (artículo 1º del Decreto 411 de 2016) de la cual, a su vez, depende la Subsecretaría de Gestión Local. Esta Subsecretaría está conformada, de un lado, por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local y, del otro, por la Dirección para la Gestión Policiva. La última dirección, de acuerdo con el artículo 14 del Decreto Distrital 411 de 2016, tiene bajo su responsabilidad, entre otras competencias, (i) coordinar con las entidades y organismos Distritales la priorización y articulación de la intervención del ejercicio policivo de las autoridades a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno; (ii) coordinar con las

dependencias, entidades y organismos competentes el cumplimiento de los términos establecidos en la ley frente a las atribuciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades locales; (iii) orientar y hacer seguimiento a la gestión y función de las autoridades de policía local a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno, tendientes a disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley, así como en el trámite y desarrollo del proceso asociado a las infracciones en el ámbito local; (iv) programar y coordinar la ejecución de las políticas de la Administración Distrital referentes a la defensa del espacio público y (v) orientar y coordinar el cobro persuasivo de las sanciones económicas derivadas del ejercicio policivo local de las autoridades a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno.

59. En vista de lo anterior, es claro que la Secretaría Distrital de Gobierno tiene a su cargo una serie de atribuciones y obligaciones que están relacionadas con el conocimiento de trámites policivos asociados a comportamientos contrarios a la seguridad y convivencia ciudadana, pues debe coordinar con los diferentes organismos distritales la articulación de la intervención del ejercicio policivo y hacer seguimiento a la gestión de las autoridades de policía a cargo de esta Secretaría, por lo que su legitimación por pasiva se encuentra satisfecha si se tiene en cuenta que al señor Carlos le iniciaron una serie de procesos policivos por comportamientos contrarios a la convivencia.

2.3. Inmediatez

60. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno desde el momento en que ocurrió la acción u omisión que origina la violación o amenaza de los derechos fundamentales que se alega, pues de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de esta acción, esto es, el de proporcionar una protección urgente o inmediata a los derechos fundamentales cuando estén siendo vulnerados o amenazados.331 En el presente caso se advierte que las investigaciones administrativas migratorias y los procesos policivos iniciados en contra de los accionantes constituyen la causa de la presunta violación de sus derechos fundamentales, ya que se les habría desconocido en su trámite el derecho al debido proceso, además de constituir una barrera para acceder al PPT que les permita regularizar su situación migratoria. Advierte la Sala que dichos procedimientos se encontraban abiertos al momento en que se interpuso la acción de tutela, esto es, el 25 de agosto de 2021, y los accionantes tampoco habían podido acceder al PPT, por lo que la violación a los derechos fundamentales alegada continúa y es actual. En consecuencia, la Sala encuentra satisfecha la inmediatez.

2.4. Subsidiariedad

61. En relación con el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Constitución Política establece que su procedencia está condicionada a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (artículo 86, CP). Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. El juez constitucional debe analizar, en el marco de la situación fáctica particular, si la acción judicial dispuesta por el ordenamiento jurídico es idónea y eficaz en concreto para proteger los derechos fundamentales comprometidos, más aún cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional. En el evento en el que no lo sea, o cuando lo sea pero de por medio se evidencie la inminencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo de manera definitiva o transitoria, según el caso.332

62. En esta ocasión, se cuestionan una serie de procedimientos administrativos migratorios y policivos iniciados en contra de los accionantes y la imposibilidad de obtener el PPT y regularizar de esta forma su situación migratoria mientras estos trámites estén en curso. Sobre este asunto, la jurisprudencia constitucional se ha referido a las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela para controvertir los actos administrativos por medio de los cuales se define la situación migratoria de un extranjero en el país o se cuestionan actuaciones en el trámite de procesos policivos. Por regla general, esta Corporación ha entendido que quienes se vean afectados por determinaciones de esta naturaleza pueden, en principio, valerse de los medios de control disponibles en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ante la que es posible solicitar, incluso antes de la admisión de la demanda respectiva, la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.333 Con la Ley 1437 de 2011,334 el Legislador realizó un esfuerzo importante para que las medidas cautelares se concibieran como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia, pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo de una perspectiva constitucional.335

63. No obstante, aunque el análisis sobre la procedencia formal de la acción de tutela debe tener en cuenta los mecanismos creados por el Legislador para resolver cuestiones iusfundamentales en la jurisdicción administrativa, la realidad es que subsisten ciertas diferencias entre la idoneidad que ofrece la acción constitucional, por un lado, y las medidas cautelares del CPACA, por otro, para la protección invocada. En particular, la solicitud de amparo activa un mecanismo judicial generalmente definitivo, de protección inmediata de derechos, en virtud del cual el juez de tutela despliega toda su competencia, decretando y recolectando las pruebas que resulten necesarias para definir el caso puesto a su conocimiento, mientras que la medida cautelar, por su naturaleza, es transitoria, busca conjurar situaciones urgentes y su resolución impone un estudio del asunto expuesto de manera preliminar, sin que implique un prejuzgamiento y con los elementos fácticos y normativos a disposición en esa etapa inicial.336

64. En la Sentencia C-284 de 2014,337 se indicó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “contempla unos términos para decretar medidas cautelares, que desbordan notoriamente los límites constitucionales perentorios sobre el tiempo que pueden durar los procesos de tutela antes de una decisión de fondo”. En efecto, el procedimiento general para decretar medidas cautelares puede tardar más de 10 días.338 Este nuevo sistema de plazos, excede holgadamente el fijado en el artículo 86 de la Constitución para tomar una decisión definitiva en instancia según el cual “[e]n ningún caso podrán trascurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución”, la cual puede estar precedida, inclusive, de la adopción de medidas provisionales.339 Sobre este último aspecto, en la aludida Sentencia de constitucionalidad (C-284 de 2014) se indicó que los jueces de tutela, dada su función constitucional, cuentan con la posibilidad de decretar medidas provisionales más amplias que las administrativas.340 Este poder se ha fundado de hecho en el Decreto 2591 de 1991, de acuerdo con el cual la acción de tutela se estructura como un instrumento para dispensar “protección inmediata” a los derechos fundamentales (artículo 86, CP).341

65. Con base en estos planteamientos, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la vía judicial de lo contencioso administrativo no siempre es idónea y eficaz para reponer la vulneración alegada pues, en estos casos, las medidas cautelares contempladas pueden no conceder una protección efectiva e inmediata de las garantías superiores de las personas que han resultado afectadas con una medida administrativa migratoria342 o con una medida correctiva en un proceso policivo.343 En el primer caso, se ha considerado que la condición de los ciudadanos destinatarios no admite una extensión de una decisión sobre sus pretensiones que se prolongue en el tiempo debido a la celeridad con la que se debe actuar en estos eventos, a fin de evitar, por ejemplo, que la persona tenga que abandonar el país como consecuencia de una medida de expulsión, con las consecuencias que ello genera en punto de la satisfacción de sus derechos fundamentales, como puede ser la unidad e integridad familiar, en cuyo caso se precisa una intervención judicial expedita, como la ofrecida solamente por la acción de tutela.344 En el segundo caso, esto es, cuando se cuestionan actuaciones en el trámite de procesos policivos, la Corte ha señalado que la acción de tutela resulta procedente cuando se requiere una protección inmediata de los derechos del accionante, se evidencia una actuación manifiestamente arbitraria por parte de las autoridades de policía o se trata de sujetos de especial protección constitucional.

66. En el presente caso, en principio, podría señalarse que, para cuestionar los procedimientos administrativos migratorios y policivos, se encuentra disponible el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. No obstante, considera la Sala que, en atención a la argumentación esbozada en párrafos anteriores y a las particularidades del presente caso, la acción de tutela es el único escenario de discusión idóneo y eficaz.

67. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se

encuentran y que se deriva, entre otros factores, del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, aunado a su condición de irregularidad, aspectos que los convierten en individuos pertenecientes a un grupo vulnerable.345 En segundo lugar, las accionantes a las que se les iniciaron investigaciones administrativas de origen migratorio padecen diversos problemas de salud, por lo que requieren regularizar con prontitud su situación para acceder de manera plena al sistema de salud y, aunque les han expedido salvoconductos de permanencia a través de los cuales han podido afiliarse al Sistema de Salud durante algunos periodos, esta situación no garantiza la continuidad en la prestación del servicio, tal como se explicará más adelante. Por su parte, el accionante Carlos, a quien se le iniciaron diferentes procesos policivos, advierte que es un desertor de la Guardia Nacional Bolivariana y su vida correría peligro en Venezuela debido a la persecución política a la que se vería sometido. En consecuencia, los accionantes requieren definir con prontitud su situación migratoria y evitar que, en el trámite de los citados procesos, se les impongan medidas o sanciones que agraven su situación de vulnerabilidad en el país.

68. Por estas razones, la acción de tutela es el mecanismo adecuado para estudiar la presunta lesión de garantías superiores y, de ser procedente, adoptar las medidas necesarias para lograr su efectiva salvaguardia, advirtiendo, en todo caso, que el amparo estará sometido a la satisfacción de reglas jurisprudenciales específicas, relacionadas con la materia y al examen de la situación fáctica concreta, a partir de los elementos de juicio obrantes en el proceso. Por lo tanto, el análisis previo sobre las condiciones específicas que se acreditan en este caso y que permiten superar el requisito de subsidiariedad, no implica reconocimiento de status alguno frente a la situación que de fondo debe abordarse.

3. Cuestión previa: carencia actual de objeto por hecho superado y situación sobreviniente

69. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, esta Sala debe determinar si respecto de algunos de los accionantes y algunas de las pretensiones se configura una carencia actual de objeto debido a diversas circunstancias, por lo que a continuación se procederá al respectivo análisis.

70. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales cuando estos resulten transgredidos por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en algunos casos, de los particulares. Bajo ese entendido, el juez constitucional debe proferir órdenes de inmediato cumplimiento que estén encaminadas a evitar, hacer cesar o reparar la vulneración de tales derechos. En consecuencia, la entidad o el particular demandado se encuentran en la obligación de realizar una determinada conducta que variará dependiendo de las consideraciones del juez constitucional.

71. Desde esa óptica, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el recurso de amparo puede perder, en ocasiones, su esencia, cuando se originan en el transcurso del trámite de la acción circunstancias que le permiten al juez inferir que la amenaza o transgresión denunciadas se concretaron o desaparecieron, lo que conlleva a que el amparo pierda su "razón de ser"346 como mecanismo extraordinario de protección judicial y tenga lugar la denominada carencia actual de objeto. En materia de la solicitud constitucional, la Corte ha establecido pacíficamente que la carencia de objeto corresponde a una figura jurídica de tipo procesal que fácticamente puede verificarse por parte del juez de tutela de manera previa a la adopción del fallo correspondiente, cuando se constata que "fueron satisfechas las pretensiones, ocurrió el daño que se pretendía evitar o se perdió el interés en su prosperidad."347 Estos tres eventos que originan una variación sustancial en los hechos de la petición de tutela, de tal forma que desaparece el objeto jurídico del litigio, han venido delimitándose por la jurisprudencia, y se conocen comúnmente como hecho superado, daño consumado y situación sobreviniente, respectivamente.348 Lo anterior por cuanto "el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo349 que emite conceptos o decisiones inocuas350 una vez ha dejado de existir el objeto jurídico351, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados. Ello no obsta para que, en casos particulares, la Corte Constitucional aproveche un escenario ya resuelto para, más allá del caso concreto, avanzar en la comprensión de un derecho -como intérprete autorizado de la Constitución Política352- o para tomar medidas frente a protuberantes violaciones de los derechos fundamentales.353"354

72. En cuanto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que esta se presenta "cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela."355 Por tanto, cuando se advierta la posible configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado, es deber del juez de tutela constatar el cumplimiento de dos requisitos, a saber: que "(i) efectivamente se ha satisfecho por completo356 lo que se pretendía mediante la acción de tutela357; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu propio, es decir, voluntariamente.358"359

73. En consecuencia, cuando se encuentre acreditada la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado, el juez no se encuentra en la obligación de pronunciarse de fondo. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, este Tribunal podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros:360 a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan;361 b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las

sanciones pertinentes;362 c) corregir las decisiones judiciales de instancia;363 o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.364

74. La situación sobreviniente ha sido reconocida tanto por la Sala Plena365 como por las distintas salas de Revisión.366 Es una categoría que ha demostrado ser de gran utilidad para el concepto de carencia actual de objeto, pues por su amplitud cobija casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado. La situación sobreviniente remite a cualquier "otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío."367 No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada.

75. Carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la pretensión de declarar la nulidad de los procesos administrativos migratorios abiertos en contra de algunas accionantes: en los casos de las accionantes Ana y Isabel la Sala evidencia que se presenta una carencia actual de objeto, por situación sobreviniente, en lo relacionado con la pretensión de declarar la nulidad de los procesos administrativos migratorios abiertos en su contra. Esto por cuanto, durante el trámite de la presente acción, dichos procesos culminaron con la decisión de exonerarlas "de la sanción de multa por conveniencia", tal como se señaló en los antecedentes de esta sentencia en el cuadro que expone las actuaciones que han rodeado los procedimientos migratorios sancionatorios en contra de las seis accionantes. La Sala advierte que la pretensión de las accionantes no fue satisfecha por la entidad accionada, pues los procesos llegaron a su fin sin que se declarara la nulidad de estos, por lo que no puede hablarse de un hecho superado. Tampoco se presenta un daño consumado en la medida en que el daño causado no es irreversible, pues las violaciones al debido proceso en los procedimientos migratorios podrían ser retrotraídas o mitigadas por una orden judicial, en caso de que Migración Colombia hubiera sancionado a las señoras Ana e Isabel. Lo que acontece entonces es una carencia actual de objeto por situación sobreviniente, en razón a que los procesos que se cuestionaban finalizaron con una decisión favorable a las accionantes, mediante la cual se las exoneró de una sanción, por lo que la decisión del juez resultaría inocua o caería en el vacío ante este nuevo escenario presentado con posterioridad a la interposición de la acción de tutela.

76. Ahora bien, la Sala estima necesario realizar dos aclaraciones respecto de los casos de Carmen y Juana. En el caso de Carmen esta Sala advierte que, tal como se explicó en el cuadro de "Información relevante en torno a las actuaciones que han rodeado los procedimientos migratorios sancionatorios en contra de las seis accionantes" expuesto en los antecedentes de esta providencia, el proceso administrativo migratorio abierto en su contra terminó mediante Auto del 23 de abril de 2021, en el que se dispuso la exoneración "de la sanción de multa por conveniencia",368 esto es, antes de que interpusiera la presente acción de tutela (agosto de 2021), por lo que no se presenta una carencia actual de objeto debido a que la pretensión no fue satisfecha durante el presente proceso sino antes de que este se iniciara.

77. En el caso de Juana es posible que el proceso administrativo migratorio abierto en su contra ya haya culminado. Esto por cuanto a la señora Juana le fue entregado el PPT en enero de 2022, tal como lo informó en el escrito del 16 de mayo de 2022, y, como se ha señalado, uno de los requisitos para la obtención de este documento es no tener en curso investigaciones administrativas migratorias. Sin embargo, Migración Colombia, en escrito del 17 de mayo de 2022, advirtió que el proceso administrativo migratorio iniciado en contra de la señora Juana se encuentra en etapa de cargos. Podría entonces considerarse que existe un error en la información remitida por Migración Colombia, tal como ocurrió con la información relacionado con el otorgamiento del PPT a la misma accionante, y que en realidad el referido proceso migratorio ya fue cerrado. Sin embargo, teniendo en cuenta que está de por medio la garantía del derecho fundamental al debido proceso de la accionante y que la entidad pública accionada manifestó que el referido procedimiento aún se encuentra abierto, la Sala no asumirá que se configura un hecho superado en este punto.

78. Carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la accionante Andrea: la accionante Andrea falleció el 21 de septiembre de 2021, esto es, durante el trámite del presente proceso de tutela, tal como lo advirtió el juez de tutela de segunda instancia. Dado que la Sala carece de elementos probatorios que demuestren que la accionante falleció como consecuencia de la falta de atención en salud debido a que no contaba con el PPT, se declarará la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, pues ante su fallecimiento, cualquier orden del juez de tutela relacionada con sus pretensiones no surtiría efecto alguno.

79. Carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la pretensión de declarar la nulidad de los procesos policivos adelantados en contra de Carlos: el accionante Carlos señala que le fueron abiertos seis procesos policivos por comportamientos contrarios a la convivencia en los que se le impuso una serie de multas con desconocimiento de su derecho al debido proceso. Como se indicó en los antecedentes de esta sentencia, en el cuadro relacionado con el trámite policivo correctivo iniciado en contra del actor Carlos, de los seis procesos policivos, cinco ya fueron cerrados, bien sea porque se decidió no imponer ninguna sanción o porque el accionante ya cumplió la medida correctiva impuesta.369 Solo el proceso con radicado 11-001-6-2020-254896 continúa abierto. En consecuencia, la Sala concluye que, respecto de los cinco procesos policivos que ya fueron cerrados, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, pues la situación fáctica sobre la cual se podría pronunciar esta Sala de Revisión desapareció en dichos casos y no fue consecuencia de una decisión adoptada en el presente proceso de tutela.

80. Carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la pretensión del otorgamiento del PPT a Ana y Juana: tal como se reseñó en los antecedentes de esta providencia en el cuadro relativo a la “situación relacionada con el trámite surtido para acceder al Permiso por

Protección Temporal”, si bien Migración Colombia en los escritos allegados a esta Corte advirtió que aún no había otorgado el PPT a Ana y Juana, estas accionantes manifestaron que ya les habían entregado el referido documento, para lo cual anexaron una foto de este. En suma, esta Sala concluye que, al momento de interponer la tutela, 25 de agosto de 2021, las mencionadas accionantes aún no habían recibido el PPT, pues tenían pendiente el registro biométrico, tal como quedó consignando en el mencionado cuadro.370 Sin embargo, durante el proceso de tutela les fue entregado este documento,371 por lo que se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, pues la entidad accionada satisfizo la pretensión de manera voluntaria.

81. Ahora bien, a pesar de la configuración de la carencia actual de objeto en las mencionadas circunstancias, la Sala estima pertinente emitir un pronunciamiento de fondo por dos razones. En primer lugar, la carencia actual de objeto no se ha configurado respecto de todas las pretensiones y todos los accionantes de la acción de tutela que nos ocupa. En efecto, los procesos migratorios sancionatorios siguen abiertos en contra de algunas accionantes y uno de los procesos policivos iniciados en contra del señor Carlos no ha sido cerrado. Así mismo, la pretensión relacionada con la definición de la situación migratoria de los accionantes que aún no han obtenido el PPT, como consecuencia del trámite de procesos administrativos migratorios, tampoco ha sido satisfecha. En segundo lugar, la Sala considera necesario analizar la falta de conformidad constitucional de la actuación de las entidades accionadas y adoptar medidas para que situaciones similares no se repitan, por lo que resulta indispensable tener en cuenta las particularidades y la situación de cada uno de los accionantes, aunque sus pretensiones ya se encuentren satisfechas o no sea necesario emitir algún tipo de orden.

82. En consecuencia, la Sala procederá a formular los problemas jurídicos que deberá resolver en el presente caso.

4. Planteamiento del caso y del problema jurídico

83. En la acción de tutela bajo examen, los accionantes, migrantes de nacionalidad venezolana, advierten violaciones al debido proceso en el trámite de los procesos administrativos migratorios que fueron iniciados por parte de Migración Colombia, así como en los procesos policivos adelantados en contra del accionante Carlos. Así mismo, los accionantes ponen de presente que, en razón al trámite de dichos procesos, no han podido acceder al Permiso por Protección Temporal (PPT) para regularizar su situación migratoria, pues el artículo 12 del Decreto 216 de 2012 establece dentro de los requisitos para obtener el citado permiso que el solicitante no tenga en curso investigaciones administrativas migratorias o procesos administrativos sancionatorios. Ahora bien, es preciso aclarar que, si bien es cierto en la acción de tutela se mencionan los trámites realizados por algunos de los

accionantes para solicitar la condición de refugiado (información que fue ampliada en sede de revisión por los accionantes) y dentro de los derechos presuntamente vulnerados se enlista el derecho de asilo, las pretensiones de la acción se encaminan a (i) cuestionar los procesos administrativos migratorios y policivos iniciados en contra de los accionantes y advertir a las accionadas abstenerse de iniciar estos procedimientos en contra de personas cuya vida pueda correr riesgo en caso de regresar a su país de origen; (ii) advertir la imposibilidad de acceder al PPT mientras estén en curso dichos procesos y; (iii) establecer una ruta diferencial para la toma de datos biométricos de Alicia. Es decir, ninguna de las pretensiones se enfoca en cuestionar la legalidad de las actuaciones surtidas al interior de los procesos de solicitud de la condición de refugiado. En consecuencia, la Corte no abordará el análisis de aspectos relacionados con el derecho de asilo y los trámites para obtener la condición de refugiado que iniciaron algunos de los accionantes.

84. Con base en la situación fáctica esbozada y a partir de los elementos de juicio que obran en el proceso, la Sala advierte que en el presente caso debe resolver cinco problemas jurídicos:

85. ¿Vulnera la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes en los procedimientos administrativos migratorios iniciados en su contra, en los que advierten diversas irregularidades como la ausencia de explicación sobre el procedimiento migratorio y las consecuencias de este, la imposibilidad de ejercer adecuadamente su derecho a la defensa, la indebida notificación de las distintas actuaciones, la privación de representación pública gratuita y la conminación a renunciar a los términos procesales?

86. ¿Vulnera la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia los derechos fundamentales de los migrantes de nacionalidad venezolana al no otorgar el Permiso por Protección Temporal a quienes tengan en curso investigaciones administrativas migratorias o procesos administrativos sancionatorios?

87. ¿Vulnera la Policía Nacional el derecho fundamental al debido proceso de Carlos en los procedimientos policivos iniciados en su contra al no haber sido notificado correctamente de las actuaciones surtidas en dichos procesos?

88. ¿Vulnera la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá el derecho fundamental de petición de Carlos al no contestarle la petición elevada el 17 de abril de 2021, mediante la cual solicitaba información sobre la imposición de las medidas correctivas relacionadas en la presente acción de tutela?

89. ¿Vulnera la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia los derechos fundamentales de Alicia al no disponer para ella una ruta diferencial que le permita realizar el registro biométrico para obtener el PPT teniendo en cuenta que no puede movilizarse debido a sus condiciones de salud?

90. Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Tercera de Revisión analizará (i) el marco legal migratorio en Colombia; (ii) el debido proceso en los procedimientos administrativos migratorios; (iii) la naturaleza y las etapas de los procesos de policía; y, finalmente; (iv) el caso concreto.

5. Marco legal migratorio en Colombia

91. La situación política y social en la que se encuentra Venezuela ha llevado a que muchos de sus ciudadanos migren a otras regiones con el fin de proveerse de una mejor calidad de vida.372 De esta manera, Colombia, al compartir una amplia frontera con dicho país ha sido uno de los principales receptores de ciudadanos venezolanos, razón por la cual ha debido reforzar sus medidas administrativas y legales en aras de impulsar una política pública373 destinada a la atención de la población migrante proveniente del país vecino.374

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

92. La Constitución Política en su artículo 189 (núm. 2º), establece que al Presidente de la República le corresponde dirigir las relaciones internacionales del Estado, lo cual incluye la facultad de definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio. En desarrollo de ello, se expidió el Decreto 4000 de 2004375 que establecía las clases de visas otorgables a los no nacionales bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley: (i) temporal; (ii) negocios; (iii) tripulante; (iv) residente; (v) visitante y (vi) cortesía. La anterior norma fue derogada por el Decreto 834 de 2013, reduciendo a tres los tipos de visas otorgadas a los extranjeros: negocios (NE); temporal (TP) y residente (RE). Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1067 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, cuyo objeto recayó en compilar la normatividad vigente expedida por el Gobierno Nacional.

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

5.2. Control migratorio de nacionales venezolanos en el Estado colombiano, Permiso Especial de Permanencia -PEP- y Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal

94. Mediante Decreto Ley 4062 de 2011 el Gobierno nacional creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objetivo es ejercer las funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano. Entre sus funciones en materia migratoria se destacan las de vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, así como el registro y verificación de su identificación en Colombia.376 Por su parte, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia le corresponde expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos de permanencia y salida del país y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites de migración y extranjería que sean asignados a la entidad.

95. Aunado a lo anterior, el artículo 2 del Decreto 1325 de 2016377 establece que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia desarrollará lo concerniente a los tipos, características y requisitos para el otorgamiento de los permisos de ingreso y permanencia, permisos temporales de permanencia a los visitantes extranjeros que no requieran visa y que ingresen al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, y los permisos de ingreso de grupos en tránsito.

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

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

97. Por otra parte, mediante la Resolución 1272 de 2017378 se implementó el Permiso Especial de Permanencia -PEP- como un documento administrativo de control, autorización y registro de los nacionales venezolanos que se encuentren en Colombia, se otorga por un periodo de noventa (90) días calendario, prorrogables por periodos iguales, sin que exceda el término de dos (2) años. En el artículo 4 de dicho acto administrativo se reitera que el -PEP- deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del pasaporte o del documento nacional de identidad y servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional. Este mecanismo previsto con carácter transitorio, el cual al inicio tan solo cobijaba a los migrantes venezolanos que ingresaron antes del 28 de julio de 2017 al país, y siempre que la solicitud la formularan en un plazo de 90 días, se fue prorrogando a través de la extensión de la barrera referente al momento de ingreso.379

98. Posteriormente, el Presidente de la República, a través del Decreto 216 del 2021, adoptó el "Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal", el cual fue implementado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante la Resolución 971 de 2021. El mencionado Estatuto "es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana [...] por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos."380

99. Con respecto a los requisitos necesarios para acceder al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, se contemplan las siguientes condiciones:

"1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF. || 2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. || 3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021. || 4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto."381

100. Ahora bien, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal (PPT). En cuanto al Registro Único de Migrantes Venezolanos, se advierte que este tiene como objeto recaudar y actualizar información como insumo para la formulación y diseño de políticas públicas, así como identificar a los migrantes venezolanos que cumplan con alguna de las condiciones establecidas para acceder al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y quieran acceder a las medidas de protección temporal contenidas en dicho Estatuto. Para ser incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) encontrarse en alguna de las condiciones establecidas para acceder al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal; (ii) encontrarse en el territorio nacional; (iii) presentar documento de identificación, vigente o vencido; (iv) presentar declaración expresa de la intención de permanecer temporalmente en Colombia, de conformidad con lo que establezca, mediante acto administrativo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia; (v) autorizar la recolección de datos biográficos, demográficos y biométricos.

101. Por su parte, el PPT es un "mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas."382 Este permiso resulta válido para que sus titulares "puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, contraten o suscriban productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, convaliden sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación, tramiten tarjetas profesionales y para las demás situaciones donde los migrantes venezolanos requieran identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares, sin perjuicio de los demás requisitos que estos trámites requieran. Así mismo, será un documento válido para ingresar y salir del territorio colombiano, sin perjuicio de los requisitos que exijan los demás países para el ingreso a sus territorios."383

102. El PPT reemplazó el PEP como mecanismo de regularización migratoria, debido, entre otras razones, a que este último carecía "de los elementos de seguridad mínimos para un documento de identificación, tales como código de lectura rápida, tintas de seguridad, diseños de fondos de seguridad, imagen secundaria, zona de lectura mecánica, entre otros, por lo cual se han presentado casos, de falsedad de este documento promovidos por organizaciones delincuenciales que exigen cobros para su expedición."384 En consecuencia, el artículo 19 Decreto 216 de 2021 dispuso que a partir de su publicación no se expediría ningún PEP, y todos aquellos PEP que se encontraran en  su fase de expedición, quedarían prorrogados automáticamente por el término de 2 años. De otra parte, el mencionado decreto señaló que el PPT tendría vigencia hasta el último día en que rija el Estatuto

Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, es decir, hasta el 30 de mayo de 2031,385 de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del decreto 216 de 2021.386

103. Para acceder a este permiso, el migrante debe cumplir las siguientes condiciones, de conformidad con el artículo 12 del Decreto 216 de 2021: "1. Estar incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos. || 2. No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso en Colombia o en el exterior. || 3. No tener en curso investigaciones administrativas migratorias.387 || 4. No tener en su contra medida de expulsión, deportación o sanción económica vigente. || 5. No tener condenas por delitos dolosos. || 6. No haber sido reconocido como refugiado o haber obtenido asilo en otro país. || 7. No tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegado."388

104. También se establece que los procedimientos administrativos migratorios que se encuentren en curso a la entrada en vigencia del presente Estatuto, por permanencia o ingreso irregular, serán resueltos por la autoridad migratoria "bajo los criterios de proporcionalidad y favorabilidad, adoptando la decisión más idónea a cada caso en particular y atendiendo la finalidad del presente Decreto",389 y se advierte que "hasta tanto no se expida el acto administrativo que resuelva de fondo la situación, no se autorizará la expedición del permiso y al extranjero se le expedirá su respectivo salvoconducto."390 En consecuencia, "el Migrante Venezolano que tenga en curso una investigación administrativa migratoria por ingreso y permanencia irregular, deberá inscribirse en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y acudir a la citación que realice la Autoridad Migratoria para resolver de fondo su situación migratoria."391 De igual manera, se advierte que "las novedades identificadas antes del 31 de enero de 2021, constitutivas de infracción migratoria por permanencia o ingreso irregular únicamente, que no cuenten con Auto de Apertura a la fecha, no constituyen investigaciones administrativas migratorias. En consecuencia, la autoridad migratoria podrá decidir de plano sobre ellas, absteniéndose de adelantar Procesos Administrativos Sancionatorios ordenando su archivo."392

6. Las autoridades migratorias tienen la obligación de respetar el derecho fundamental al debido proceso de los ciudadanos extranjeros en el marco de los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que inicien en su contra

105. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al debido proceso393 es "el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia".394 En términos generales, el respeto por este postulado superior, en su dimensión de aplicación inmediata, impone a quien asume la dirección de una actuación,

cualquiera sea su naturaleza, la obligación de observar en todos sus actos el procedimiento previamente establecido en la ley, los reglamentos o las normas especiales, con el fin de preservar las garantías y las obligaciones de quienes se encuentran incursos en ella.395 En virtud de lo anterior, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda ni deliberada, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus prerrogativas básicas.396

106. En materia administrativa, los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican a todas las actuaciones y procedimientos que desarrolle la administración pública, en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que garantice (i) el acceso de las personas a procesos justos y adecuados, tramitados, además, en un plazo razonable; (ii) el principio de publicidad y legalidad, así como el cumplimiento de las formas y momentos previamente establecidos; (iii) los principios de defensa, contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.397 En términos prácticos, dichos elementos están orientados a que los administrados sean considerados como verdaderos sujetos de la actuación que se inicia en su contra y, por ende, en el marco de ella "(i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción [esto es, hacer frente a los reproches que se formulen en su contra] y presentar y solicitar las pruebas que [consideren] pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las [decisiones] proferidas por [la administración], que de acuerdo con la ley, deben serles [comunicadas]"398.

107. Este conjunto de garantías que integran el contenido del derecho se encuentran encaminadas a asegurar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración. Dicho mandato cobra especial relevancia cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración.399 Cuando la Constitución Política consagra el debido proceso, reconoce implícitamente la facultad que les asiste a las autoridades para imponer sanciones, las cuales, como se sabe, pueden ser de diversa naturaleza. Por ejemplo, el ordenamiento jurídico prevé expresamente la existencia de procesos administrativos sancionatorios de carácter migratorio que culminan, regularmente y según el caso, con la adopción de medidas de deportación o expulsión de ciudadanos extranjeros del territorio nacional, tal como ocurre en esta oportunidad.400

108. El Estado, en ejercicio de la discrecionalidad gubernamental que encuentra fundamento en el principio de soberanía, tiene la facultad de determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del país respecto a sus nacionales y aquellos que no lo son, con sujeción a los tratados internacionales.401 En desarrollo de su facultad de configuración,

tiene la competencia para definir en el ordenamiento interno el procedimiento que empleará para sancionar a quienes infrinjan la normatividad migratoria. Tratándose de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, si bien gozan de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos, con algunas excepciones instituidas por razones de orden público, es claro que tienen la responsabilidad ineludible de atender cabal y estrictamente las obligaciones y deberes que el orden jurídico vigente consagra para todos los residentes en el país, por lo que es su compromiso "acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades."402 Cuando ello no sucede y actúan en contra del ordenamiento estatal, las autoridades de la República están legitimadas para adoptar las medidas que resulten necesarias, adecuadas y suficientes con el propósito de asegurar los fines esenciales del Estado, esto es, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y valores, asegurar la convivencia pacífica y el respeto por la vigencia de un orden justo (artículo 2, CP).403

109. El ejercicio de tal potestad estatal no debe, sin embargo, confundirse con una atribución arbitraria, pues encuentra límites claros derivados de la titularidad de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, entre ellos la garantía del debido proceso.404 En el marco de las actuaciones sancionatorias que la administración inicie en su contra, independientemente del estatus migratorio que ostenten,405 se debe respetar y garantizar plenamente el "presupuesto esencial de la legalidad de [los] procedimientos administrativos, en los cuales se vea envuelta la garantía de la protección y realización de los derechos de las personas, [cuya] efectividad no puede apreciarse como algo estrictamente formal".406 El debido proceso es "exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público [en estos escenarios] cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico"407 siguiendo, por consiguiente, las reglas precisas en materia de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias establecidas, y que el agotamiento del anterior trámite naturalmente culmine en la adopción de una decisión debidamente fundamentada.

110. La necesidad de motivación de las decisiones no se reduce a un simple requisito formal, encaminado a introducir cualquier mínima argumentación en el texto de la determinación. Por el contrario, se ha acudido al concepto de "razón suficiente" para señalar que tal postulado comprende la exposición de los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa, las razones a las que acude el ente público para actuar de una u otra manera. Ello es relevante pues permite "[construir] pruebas de los actos respectivos",408 lo que consecuentemente conduce a orientar de manera adecuada el ejercicio del derecho de defensa y contradicción,409 esto es, permite que los asociados cuenten con elementos de juicio suficientes para defender adecuadamente sus intereses.

111. En suma, señaló la Corte en la Sentencia T-143 de 2019410 que, en el curso de los procesos administrativos de carácter migratorio, se deben garantizar, por lo menos, los siguientes elementos del derecho al debido proceso:

a. “El Estado debe garantizar el derecho de defensa y contradicción a los extranjeros contra los que se dirige el proceso administrativo sancionatorio,411 lo cual, presupone que estos deben conocer y comprender el trámite en el que se encuentran involucrados.

b. El trámite sancionatorio de naturaleza migratoria debe surtirse en un plazo razonable, el cual debe apreciarse en relación con la duración total de la actuación, desde su inicio hasta la finalización, incluyendo los recursos de instancia que serían procedentes412. Esta garantía no solo se refiere a la protección de que el procedimiento se adelante sin dilaciones injustificadas, sino además de que no se lleve a cabo con tanta celeridad al punto de tornar ineficaz o anular el ejercicio del derecho de defensa y en especial de contradicción en forma oportuna y eficaz.413

c. El contenido del derecho de defensa y contradicción también comprende el deber del Estado de asistir gratuitamente por un traductor o interprete, a todo extranjero que no comprenda o hable con suficiencia el idioma en el que se adelanta el trámite administrativo sancionatorio.414

d. En el curso del antedicho proceso la autoridad migratoria debe valorar, a la luz de los postulados constitucionales y los compromisos adquiridos por el Estado en tratados internacionales que versan sobre derechos humanos,415 las circunstancias familiares del extranjero (ver supra, numeral 58). Este mandato cobra mayor relevancia cuando el grupo familiar se encuentra integrado por menores de edad. En todo caso, este análisis sobre la unidad familiar, de ninguna manera se sobrepone al ineludible deber de las autoridades por proteger el interés público y asegurar la vigencia de un orden justo, ni a las consecuencias que se derivan para el extranjero que ha incumplido con los deberes y obligaciones impuestos por la Constitución y la ley.

e. La autoridad migratoria está en la obligación de motivar de manera suficiente el acto administrativo por medio del cual se resuelve sancionar al extranjero con la medida de deportación o expulsión. De esta forma, se evita que se confunda la facultad discrecional en materia migratoria, con la arbitrariedad y capricho del funcionario.416”

112. Por su parte, a nivel internacional, se encuentran los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, que si bien no hacen parte del bloque de constitucionalidad porque no constituyen un tratado sobre derechos humanos, resultan importantes como criterios orientadores para aplicar de manera eficiente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de población migrante, bajo los principios generales del soft law.417 En el principio 50 de este instrumento se establecen las siguientes garantías del debido proceso legal en procedimientos migratorios:

“a. Funciones de control migratorio desempeñadas por autoridades claramente identificadas

por la ley para cumplirlas, incluidos funcionarios que estén facultados para solicitar y revisar la documentación;

b. Información de su situación jurídica, proceso legal y derechos;

c. Conducción de los procesos legales y apelaciones por una autoridad competente, independiente e imparcial;

d. Protección de su información personal y del principio de confidencialidad.

f. Derecho a comparecer sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer facultades judiciales, y a juicio dentro de un plazo razonable; analizar la legalidad de la detención o ser puesto en libertad sin perjuicio de la continuación del proceso judicial;

g. Asistencia de un traductor o intérprete sin costo (incluso en cualquier proceso relacionado con su situación migratoria);

h. Asistencia y representación jurídica por un representante legal competente seleccionado por el migrante (incluso en cualquier proceso relacionado con su situación migratoria) y sin costo cuando este carezca de medios para costear una representación privada;

i. Audiencia o entrevista personal sin demora, dentro de un plazo razonable y con los medios necesarios para preparar su defensa y para reunirse de manera libre y privada con sus abogados;

j. Notificación de la decisión tomada en el proceso;

k. Recepción de notificación escrita de la decisión debidamente fundada y razonada;

l. Apelación de la decisión dentro de un plazo razonable y con efecto suspensivo;

m. Notificación del derecho a recibir asistencia consular y tener acceso efectivo a ella, cuando el migrante así lo solicite con el fin de notificar a las autoridades consulares de su país de origen;

n. Derecho de los solicitantes de asilo y refugiados a ponerse en contacto con un representante de ACNUR y con las autoridades de asilo;

o. Exención de sanciones desmedidas por cuenta de su entrada, presencia o situación migratoria, o por causa de cualquier otra infracción relacionada con la migración; y

p. Aplicación de estas garantías, cuando corresponda, con sensibilidad frente a situaciones de trauma.”

113. Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable analizar, en esta oportunidad, la regulación en el ordenamiento interno del procedimiento administrativo migratorio que se inicia en contra de un ciudadano extranjero, con el fin de determinar si a las accionantes se

les respetó el acceso a un juicio justo.

6.1. El procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria que se inicia en contra de un ciudadano extranjero. Estándares constitucionales y legales aplicables que deben observarse en su tramitación

114. La Sala advierte que en los términos del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales se sujetarán a las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así, el Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015418 y la Resolución 2357 del 29 de septiembre de 2020,419 prevén remisiones normativas expresas a la referida ley en lo que se refiere a la regulación del procedimiento migratorio. Por ende, las referencias que a continuación se realicen son consecuencia directa del análisis armónico e integral de los anteriores estatutos y de la Guía para la Verificación y el Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Migratoria, expedida por la autoridad migratoria y analizada por la Corte en la sentencia T-295 de 2018, cuya interpretación debe realizarse en el marco del respeto por el conjunto de garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso.

115. En ejercicio del control migratorio le corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adelantar las investigaciones que considere necesarias, de oficio o a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país, así como con las visas que ellos portan, la ocupación, profesión u oficio que adelantan en el territorio, la autenticidad de documentos, la verificación del parentesco y de la convivencia marital, entre otros aspectos.420 En desarrollo de tal facultad, una vez conocida la noticia migratoria, debe la entidad proferir un informe de orden de trabajo o informe de caso, a partir del cual, si hay mérito para ello, sustanciará un auto de apertura de la actuación administrativa migratoria,421 en el cual se indicarán (i) los soportes de hecho y de derecho; (ii) se comisionará a un funcionario para que impulse la actuación; (iii) se ordenará allegar el Informe de Verificación Migratoria y sus anexos como medio de prueba; y (iv) si es del caso, se ordenará la consulta de bases de datos y hojas de vida administradas por Migración Colombia y el recaudo de información que interese al trámite. Dicho auto deberá comunicarse debidamente a la persona sujeto de control y en su contra no procede ningún recurso.422

116. Adelantadas las labores de verificación, es posible que se ordene el archivo de la investigación o que, por el contrario, ante hallazgos que den cuenta de una posible infracción migratoria, se expida inmediatamente un acto administrativo de formulación de cargos en contra del ciudadano, que debe ser debidamente notificado y contra el cual no proceden recursos.423 A partir de este momento, el ejercicio del derecho a la defensa técnica adquiere

particular relevancia.424 Naturalmente, ello implica que el investigado tiene la posibilidad real de ser asistido, desde este instante y en adelante, por un defensor de su elección o por aquél que le proporcione el Estado. De esta manera podrá entender a plenitud el alcance del trámite administrativo en el que se encuentra inmerso.425 Inclusive, si es del caso, la persona debe contar con la asistencia gratuita de un intérprete o traductor oficial, en el evento de que no comprenda o no hable con suficiencia el idioma oficial en el que se adelantará la respectiva actuación. Solo de esta forma puede estar en condiciones de defender adecuadamente sus derechos.426 Ello es significante pues la imputación de cargos constituye, justamente, la etapa que orienta el curso del procedimiento, en tanto es allí cuando debe determinarse con precisión y claridad cuál es el objeto del proceso, la persona responsable, el sustento fáctico y normativo, esto es, las disposiciones migratorias infringidas a la luz de la normativa vigente, así como las medidas que serían procedentes como consecuencia de dicho incumplimiento, entre las que podrían contemplarse la imposición de sanciones económicas o las medidas de deportación y expulsión del territorio nacional, entre otras.427

117. Dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, la persona afectada puede presentar descargos, es decir, tiene la posibilidad de exponer sus argumentos y oponerse a los cuestionamientos formulados en su contra.428 En esta instancia, inicia formalmente el periodo probatorio, momento procesal en el que tanto la parte involucrada como la autoridad administrativa pueden solicitar el recaudo de elementos de juicio o aportar los que pretendan hacer valer.429 Tras emitirse un auto de cierre de esta etapa probatoria, se ordenará el correspondiente traslado al investigado para que presente los alegatos respectivos.430 Esta etapa constituye la segunda oportunidad que tiene para defender su posición. Cumplidas las fases anteriores, la autoridad migratoria proferirá la respectiva decisión  dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos,431 mediante resolución suficientemente motivada en la que, atendiendo a los principios de razonabilidad y objetividad, pondrá fin al procedimiento de carácter migratorio disponiendo su archivo, la exoneración, la declaratoria de caducidad o la imposición de una sanción.432 En este último supuesto, el acto administrativo deberá contener cuando menos: (i) la individualización de la persona natural a sancionar; (ii) la descripción típica de los hechos, así como el análisis de las pruebas con base en las cuales se impone la medida correctiva y (iii) las normas migratorias infringidas conforme los supuestos probados, es decir, la medida sancionatoria de la que será destinataria el sujeto de control, su clasificación y si existen criterios que la atenúan, agravan o dan lugar a su exención.433

118. Las infracciones se clasifican en leves, moderadas, graves y gravísimas. En los dos primeros casos la sanción a imponer es de tipo económico, mientras que para las infracciones graves se prevé la deportación y para las gravísimas la expulsión del territorio nacional.434 Cualquiera que sea la sanción, debe ser notificada personalmente al extranjero, a su representante legal, apoderado o a la persona debidamente autorizada.435 El mecanismo para esta notificación consiste en el envío de una citación a la dirección, número de fax o correo electrónico que figure en el expediente para que comparezca a la diligencia

de notificación personal en el término de 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo.436 Si se desconocen los mencionados datos de ubicación, la citación se hará en la página web de Migración Colombia.437 En caso de que estas modalidades de notificación resulten infructuosas, se procederá a remitir un aviso a la dirección física o electrónica conocida, acompañado de copia íntegra del acto administrativo o, ante su desconocimiento, el aviso se fijará en la página web de la entidad y en todo caso en un lugar de acceso público de la misma.438 El aviso estará presente por cinco días y una vez desfijado se entenderá surtida la notificación.439

119. Debe precisarse que todo el trámite sancionatorio de naturaleza migratoria, incluida la fase de notificación, debe surtirse en un plazo razonable, el cual debe apreciarse en relación con la duración total de la actuación, desde su inicio hasta la finalización, incluyendo los recursos de instancia que serían procedentes.440 Esta garantía no solo se refiere a la protección de que el procedimiento se adelante sin dilaciones injustificadas, sino además de que no se lleve a cabo con tanta celeridad al punto de tornar ineficaz o anular el ejercicio del derecho de defensa y en especial de contradicción en forma oportuna y eficaz.441

120. Sin perjuicio de lo referido, la Sala advierte que, en precisos eventos, el procedimiento administrativo sancionatorio de naturaleza migratoria puede ser célere dada la gravedad de la sanción endilgada y la imperiosa necesidad de defender el interés público. Con todo, los términos de duración del trámite siempre deben ser razonables a fin de garantizar las etapas mínimas del debido proceso, sin que ello implique que en su desarrollo se pueda sacrificar el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción del sujeto involucrado.

7. Procesos de policía: clases de procesos, autoridades competentes, trámite, presupuestos y consecuencias jurídicas, y otras características relevantes

121. La Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (en adelante CNPC), establece en el Libro Tercero, Título III, la regulación del proceso único de policía. A su vez, los capítulos II y III de este Título establecen las reglas aplicables a dos clases de procesos policivos: (i) el proceso verbal inmediato y (ii) el proceso verbal abreviado, los cuales se rigen por los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe.442

122. Estos procesos están orientados a la imposición de una medida correctiva en caso de que se constate una alteración a la convivencia. Las medidas correctivas se definen como “las acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamiento contrarios a la convivencia”,443 cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”444 y “no tienen carácter

sancionatorio.”445 Una vez impuestas se debe informar a la Policía Nacional “para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público”446, la cual se encuentra amparada por el derecho al habeas data. De otra parte, la ley señala que la imposición de cualquier medida correctiva debe estar guiada por los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.447

7.1. Proceso verbal inmediato448

123. El artículo 222 del CNPC dispone el trámite del proceso verbal inmediato, el cual está previsto “para asuntos que se tramitarán con mayor celeridad y que culminarán con una medida correctiva a través de una orden de policía de inmediato cumplimento.”449 A través de este proceso se desarrollan las acciones de policía que, con ocasión de comportamientos contrarios a la convivencia, son de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, quienes conocen en primera instancia de las medidas de: (i) amonestación; (ii) remoción de bienes que obstaculizan el espacio público; (iii) inutilización o destrucción de bienes; y (iv) participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia. De forma exclusiva, se prevé como competencia de los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de Policía, el conocimiento en primera instancia de las medidas de (v) disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas; y (vi) aplicación de la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad.450

124. Este proceso se puede iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia, mediante las cuales se pretende asegurar “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico.”451 Una vez identificado el presunto agresor, la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuere posible, o en aquél donde lo encuentre, y le informará que su acción u omisión configura un acto contrario a la convivencia. A continuación, el presunto infractor deberá ser oído en descargos y, posteriormente, la autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación entre las partes en conflicto.452 En caso de no prosperar la mediación, se impondrá una medida correctiva a través de una orden de policía.453

125. Contra dicha medida procede el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo, esto es, no se suspende la ejecución de la orden mientras se surte el trámite de la impugnación. Los Inspectores de Policía conocerán el mencionado recurso de apelación, el cual se les deberá remitir dentro de las 24 horas siguientes, con el fin de que sea resuelto dentro de los 3 días hábiles siguientes al recibo de la actuación. La notificación frente a la determinación adoptada se hará por cualquier medio eficaz y expedito. En caso de

incumplimiento de la medida o de reincidencia por parte del infractor, se dispone la posibilidad de imponer una multa mediante la aplicación del proceso verbal abreviado. Finalmente, se establece que, en caso de que se impongan las medidas de inutilización o destrucción de bienes, disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas y suspensión temporal de actividad, se deberá levantar un acta en la que se documente el procedimiento adelantado, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor.

7.2. Proceso verbal abreviado454

126. El artículo 223 del CNPC dispone el trámite del proceso verbal abreviado, bajo el cual se tramitan los comportamientos contrarios a la convivencia que son competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía. Este proceso se inicia de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía contra el presunto infractor. Si las autoridades de policía conocen en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, pueden dar inicio inmediato a la audiencia pública. En caso contrario, dentro de los cinco días siguientes de conocida la querella, la respectiva autoridad debe citar a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de policía y tendrá las siguientes etapas:

127. a) La autoridad debe darles al quejoso y al presunto infractor un espacio de 20 minutos para exponer sus argumentos y pruebas; b) se invitará a las partes a conciliar sus diferencias; c) si solicitan la práctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretará y practicará en los 5 días siguientes, lo cual también puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al día siguiente al vencimiento del término para la práctica de pruebas; d) terminada la etapa probatoria, la autoridad tomará la decisión respectiva, fundada en las normas y hechos conducentes demostrados, y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello; e) la decisión se notificará por estrados; f) contra la decisión proceden los recursos de reposición y apelación (salvo si se trata de procedimientos de única instancia), los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia; g) el recurso de reposición se resolverá en la misma audiencia, mientras que el de apelación se concederá en el efecto devolutivo (excepto cuando se trate de asuntos relativos a infracciones urbanísticas, caso en el cual se concederá en el efecto suspensivo) y se remitirá al superior jerárquico, ante quien se sustentará dentro de los 2 días siguientes al recibo del recurso y será resuelto dentro de los 8 días siguientes al recibo de la actuación; h) una vez ejecutoriada una decisión que contenga una orden o medida correctiva de policía, esta deberá ser cumplida en los 5 días siguientes, o podrá ejecutarse coactivamente si es posible; i) solo podrá invocarse dentro de la audiencia pública la nulidad por violación al debido proceso, la cual se resolverá de plano y contra la que solo

procede el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia.

8. Análisis del caso concreto

128. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte pasará a resolver los cuatro problemas jurídicos planteados.

8.1. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes al adelantarles procedimientos administrativos migratorios sin las garantías debidas

129. Las accionantes Ana, Juana, Isabel, Andrea, Carmen y Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia, adujeron que se acercaron a Migración Colombia con la intención de regularizar su situación en el territorio colombiano, sin embargo, dicha entidad adelantó en su contra procedimientos administrativos migratorios por ingreso y permanencia irregular en el país, en los cuales se desconoció el derecho al debido proceso. Esto por cuanto se presentaron diversas irregularidades, como la indebida notificación de distintas actuaciones surtidas al interior de los procesos, la imposibilidad de que fueran escuchados sus reclamos o necesidades individuales, el irrespeto de la garantía de un plazo razonable para ejercer el derecho de contradicción, la ausencia de una representación y asistencia jurídica gratuita para comprender los procedimientos y, en el caso de la señora Ana, se aduce que Migración Colombia forzó a la accionante a suscribir un acta en la que renunciaba a los términos procesales.

130. Como se indicó en el párrafo 69, en los casos de Ana y Isabel, se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado en lo relacionado con la pretensión de declarar la nulidad de los procesos administrativos migratorios abiertos en su contra, mientras que en el caso de la señora Andrea se configura una carencia actual de objeto por situación sobreviniente debido a su fallecimiento. No obstante, tal como ya se advirtió, la Sala continuará con el estudio de fondo del problema jurídico planteado y considerará las particularidades y la situación de todas las accionantes. Esto con el fin de analizar la falta de conformidad constitucional de las actuaciones de Migración Colombia.

131. De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, esta Sala encuentra que Migración Colombia desconoció el derecho al debido proceso de las accionantes en los distintos procesos administrativos migratorios que se iniciaron en contra de estas. Esto en razón a que no fueron informadas sobre las implicaciones y consecuencias de dichos trámites, situación que se agravó debido a la forma en que fueron iniciados dichos procedimientos, además del desconocimiento de la garantía del plazo razonable en este tipo

de procesos, tal como se explicará a continuación.

132. Como se indicó en el acápite 6 de esta sentencia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado debe garantizar el derecho de defensa y contradicción a los extranjeros contra los que se dirige el proceso administrativo sancionatorio, lo cual, presupone que estos deben conocer y comprender el trámite en el que se encuentran involucrados. En el presente caso, tanto en la acción de tutela como en las respuestas a los autos de prueba proferidos por esta Sala, las accionantes manifestaron que nunca les explicaron en qué consistía el procedimiento migratorio que les iniciaron.

133. Isabel señaló: “en ese momento [cuando la notifican del auto de formulación de cargos], yo no entendía el trasfondo del documento que se me entregó, y mucho menos que se había iniciado un proceso sancionatorio en mi contra, pues acudí buscando una forma de regularizarme y confiando en las acciones de la entidad. Que, aunque me apoyó en la solicitud, no me explicó la gravedad de la actuación que iniciaba en mi contra.”455 En el mismo sentido, Ana relata: “me dirigí a las oficinas de Migración Colombia en búsqueda de una forma para regularizar mi situación migratoria para poder acceder al sistema de salud y, por el contrario, salí de allí con un procedimiento administrativo en mi contra y no comprendí esto sino hasta que acudí a la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, en donde me explicaron el contenido de los documentos que me habían entregado.”456 Por su parte, Migración Colombia se limitó a señalar que las distintas actuaciones surtidas dentro de los procedimientos migratorios fueron notificadas personalmente a las accionantes y se les otorgó la oportunidad de presentar descargos.

134. La Corte concluye que en el presente caso Migración Colombia no cumplió con las cargas que se les exigen a las autoridades públicas en este tipo de trámites a fin de garantizar el derecho al debido proceso. La entidad pública no informó ni explicó de ninguna manera a las accionantes la naturaleza y consecuencias de los procesos administrativos migratorios que se abrieron en su contra. Las accionantes no comprendieron en qué consistía este trámite ni cómo las podría afectar y no recibieron ningún tipo de orientación.

135. De otra parte, el desconocimiento de las referidas garantías del debido proceso en trámites migratorios se vio agravado por la forma en que Migración Colombia inició los respectivos procedimientos sancionatorios. Debe recordarse que las accionantes acudieron a las oficinas de la referida entidad en busca de orientación para regularizar su situación migratoria y, de esta manera, que se garantizaran plenamente sus derechos fundamentales, en particular el derecho a la salud. Todas las demandantes requerían afiliarse al sistema de salud debido a que padecían graves enfermedades457 o se encontraban en estado de embarazo,458 y esto solo resultaba posible si regularizaban su situación migratoria, ya que, aunque a través de los salvoconductos de permanencia que se les expidieron en diferentes

momentos pudieron afiliarse de manera temporal al Sistema Salud, esta situación no garantizaba la prestación de los servicios de salud de manera permanente e ininterrumpida. Sin embargo, cuando acudieron a Migración Colombia en busca de ayuda, la respuesta que obtuvieron fue la apertura de procedimientos administrativos sancionatorios por el ingreso y permanencia irregular en el país.

136. Estas circunstancias que rodearon la iniciación de los procesos administrativos migratorios en contra de las accionantes también resultan problemáticas a la luz de algunos de los postulados de los referidos "Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas." En efecto, el principio 5 dispone que "los Estados deben incentivar la regularización de la migración evitando, en especial, la precariedad de las condiciones de trabajo y otras consecuencias de la irregular situación migratoria." Así mismo, en los considerandos de la Resolución 5797 de 2017, mediante la cual se creó el Permiso Especial de Permanencia, se indica que, ante el fenómeno migratorio de ciudadanos venezolanos en nuestro país, "se hace necesario establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada", mientras que el Decreto 216 de 2021 que creó el Permiso de Protección Temporal advierte que "resulta necesario plantear estrategias que permitan desestimular el incremento de la migración irregular, brindando facilidades a los migrantes venezolanos que pudieron acreditar la documentación necesaria para su ingreso al país, no sólo mediante medidas de flexibilización, sino medidas precisas de protección temporal." No obstante, lejos de incentivar la regularización migratoria, la actuación de Migración Colombia constituye un obstáculo para este propósito y desestimula a los migrantes irregulares provenientes de Venezuela la iniciación de los trámites de regularización de su estatus migratorio, ya que, si acuden a esta entidad, como lo hicieron las accionantes, se pueden ver abocados a procesos sancionatorios, precisamente en razón a la condición de migrantes irregulares que quieren superar.

137. De igual manera, la Sala advierte que Migración Colombia no tuvo en cuenta las delicadas situaciones de salud de las accionantes que las motivaron precisamente a acudir a dicha entidad para regularizar su situación migratoria y, de esta manera, poder afiliarse al sistema de salud. Al respecto, el Principio 16 del citado instrumento internacional dispone que "las autoridades deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación y aumenten sus niveles de vulnerabilidad, incluidos aquellos que pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo migratorio, y aquellos que requieren atención especializada, debido a su alto nivel de vulnerabilidad. Debe reconocerse que esto tiene relación con situaciones de discriminación y exclusión estructural, por lo que las respuestas de los Estados deben tener en cuenta las vulnerabilidades específicas que acompañan a las personas desde su país de origen y que se agravan por su condición de personas que se encuentran en un contexto de movilidad humana, lo que incrementa su riesgo de sufrir mayor discriminación y exclusión en los países de tránsito y destino. Estos grupos de población están formados,

entre otros, por migrantes irregulares (…) que viven con (…) necesidades médicas; (…) mujeres, mujeres embarazadas; (…) y se debe asegurar que reciban la protección y la asistencia que necesiten, así como el tratamiento requerido de acuerdo con las necesidades especiales de los migrantes." En el presente caso se evidencia que Migración Colombia no tuvo en cuenta las necesidades médicas de las accionantes ni el estado de embarazo de Isabel, lo que exigía de la entidad pública una especial diligencia con miras a agilizar los trámites para regularizar la situación migratoria, y no obstaculizar este proceso y, por ende, su afiliación al sistema de salud.

138. De otra parte, la Sala constata que en los casos bajo estudio no se respetó la garantía del plazo razonable que, como se indicó en el acápite 6º de esta providencia, hace parte del derecho al debido proceso en los procedimientos administrativos migratorios. Esta garantía debe apreciarse en relación con la duración total de la actuación, desde su inicio hasta la finalización, incluyendo los recursos de instancia que serían procedentes. De conformidad con la Sentencia C-496 de 2015, el plazo razonable se refiere "(…) a que el proceso se tramite sin dilaciones injustificadas, respecto de lo cual es necesario analizar tres (3) elementos: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades nacionales."

139. En los procesos administrativos migratorios, tal como se advirtió en el acápite 6.1. de esta sentencia, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, la persona afectada puede presentar descargos. Posteriormente se inicia el periodo probatorio que, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, debe surtirse en un término no mayor a 30 días. Tras emitirse un auto de cierre de la etapa probatoria, se debe ordenar el correspondiente traslado al investigado para que presente los alegatos respectivos en un término de 10 días, tal como lo dispone con el mencionado artículo 48. Cumplidas las fases anteriores, la autoridad migratoria debe proferir la respectiva decisión dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior implica que, desde el momento en que se notifica la formulación de cargos hasta la fecha en que la autoridad migratoria profiriere la respectiva decisión, los procesos administrativos migratorios no deberían exceder un término de 85 días.

140. No obstante, la Sala advierte que, como se puede constatar en el cuadro denominado "Información relevante en torno a las actuaciones que han rodeado los procedimientos migratorios sancionatorios en contra de las seis accionantes", el cual hace parte de los antecedentes de esta providencia, en todos los procesos administrativos migratorios iniciados en contra de las accionantes se han excedido con creces los términos que debería seguir la autoridad migratoria en estos procedimientos. En todos los casos el término entre la notificación de la formulación de cargos y la adopción de la decisión por parte de Migración Colombia ha excedido los 10 meses y, en algunos casos, se han superado los 2 años. Esta situación desconoce la garantía del plazo razonable que hace parte del derecho al debido

proceso en los trámites migratorios.

141. La Sala no encuentra ninguna justificación para estas demoras excesivas y evidencia que (i) los asuntos a tratar no revestían mayor complejidad, pues desde el inicio del procedimiento eran claros los hechos en los cuales se fundaba la apertura de los respectivos procesos migratorios y las normas que resultaban aplicables; (ii) las accionantes no ejercieron ningún tipo de actuación dilatoria o que supusiera suspender los términos o estudiar en detalle algún aspecto; y (iii) Migración Colombia nunca expuso razón alguna para soportar la demora en los mencionados trámites. En consecuencia, las accionantes estuvieron sometidas a procesos administrativos migratorios durante un largo periodo, sin que, por esta razón, pudieran resolver definitivamente su situación migratoria y obtener el PPT, tal como se explicará en el siguiente acápite, lo que también ocasionó un desconocimiento del derecho al debido proceso.

142. Por todo lo anterior, para la Sala es claro que en el trámite de los procesos administrativos migratorios iniciados en contra de las accionantes no se respetaron las garantías del debido proceso asociadas al plazo razonable y a que fueran informadas y comprendieran el procedimiento que se iniciaba en su contra. Esto además se vio agravado por las circunstancias en que se abrieron estos procesos, que, como se advirtió, no tuvieron en cuenta las condiciones de salud de las demandantes y, contrario a incentivar la regularización migratoria, se convirtieron en un obstáculo para este propósito y en un desincentivo para que en el futuro otros migrantes buscaran la ayuda y orientación de las autoridades públicas para regularizarse en nuestro país.

143. Finalmente, en el caso de Carmen, tal como fue advertido en el análisis de la carencia actual de objeto, el proceso administrativo migratorio iniciado en su contra fue cerrado mediante Auto del 23 de abril de 2021 en el que se dispuso la exoneración “de la sanción de multa por conveniencia”.459 La accionante manifestó que desconocía el estado de dicho proceso. Al respecto señaló en escrito del 25 de abril remitido a esta Corte: “sobre la actualidad del procedimiento sancionatorio, hasta la fecha no se me ha notificado decisión en firme, por lo que no tengo conocimiento de la decisión que se ha tomado.”460 Esta Sala constató que el referido Auto del 23 de abril de 2021 fue notificado a la señora Carmen 461 al correo electrónico que informó cuando fue notificada del Auto del 23 de octubre de 2019 mediante el cual se le formuló cargos,462 por lo que no se evidencia algún yerro sobre este punto. No obstante, dado que la accionante manifestó a esta Corte desconocer el estado de su proceso, y es posible que así sucediera por alguna razón que le hubiera impedido conocer la notificación enviada al correo electrónico indicado en el trámite migratorio, la Sala, en virtud del principio de la buena fe, tendrá por cierto que la señora Carmen desconocía que el proceso migratorio abierto en su contra había finalizado con una decisión que la exoneraba de algún tipo de sanción antes de que interpusiera la acción de tutela que se analiza.

144. Ahora bien, podría pensarse que, dado que el proceso migratorio abierto en contra de la accionante finalizó con anterioridad a la interposición de la tutela, esta debería resultar improcedente o negarse el amparo. Sin embargo, no es posible llegar a esta conclusión. Esto por cuanto no se presentó un daño consumado antes de la interposición de la tutela, pues, como se explicó en el acápite en el que se analizó la carencia actual de objeto relacionada con la finalización de algunos procesos migratorios durante el presente proceso, el daño causado no es irreversible, pues las violaciones al debido proceso podrían ser retrotraídas o mitigadas por una orden judicial, en caso de que Migración Colombia hubiera arribado a una decisión sancionatoria. De igual manera, tampoco se satisfizo la pretensión de declarar la nulidad del proceso migratorio, pues este llegó a su final sin que la entidad accionada hubiera decretado su nulidad, por lo que no podría considerarse que al momento de interponer la acción de tutela la pretensión de la accionante hubiera sido satisfecha y, de esta manera, negar el amparo. Lo que sucedió fue una modificación de las circunstancias que llevaron a la señora Carmen a interponer la acción de tutela por una situación ocurrida antes de que se presentara la tutela y que no fue conocida por ella, esto es, la decisión tomada en el proceso migratorio de exonerarla de algún tipo de sanción.

145. En consecuencia, dado que no se presentó un daño consumado o una satisfacción integral de la pretensión de la accionante antes de interponerse la acción, y se constató la violación del derecho al debido proceso de Carmen porque, como el resto de accionantes, no comprendió el procedimiento abierto en su contra y en este no se respetó la garantía del plazo razonable, se amparará su derecho al debido proceso pero no se impartirá ninguna orden debido a la circunstancia presentada antes de iniciarse el proceso de tutela: la decisión adoptada en el proceso migratorio de exonerarla de alguna sanción, lo que implica que cualquier orden judicial resulte inocua.

8.2. El requisito para el otorgamiento del PPT, consistente en no tener en curso investigaciones administrativas migratorias, resulta contrario a la Constitución

146. Dado que en la acción de tutela se plantea que algunos de los requisitos impuestos en las normas que regulan el otorgamiento del PPT a la población migrante venezolana desconocen los derechos fundamentales de los accionantes, es necesario reiterar brevemente la jurisprudencia constitucional relacionada con la excepción de inconstitucionalidad, a efectos de determinar en el caso concreto si en esta oportunidad esta figura resulta aplicable.

147. El artículo 4 de la Constitución Política consagra el principio de supremacía de la Constitución, al señalar que “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. De esta disposición se deriva la facultad que tiene una autoridad judicial de inaplicar una norma, de manera oficiosa

o a solicitud de parte, por contrariar la Constitución Política, a través de la excepción de inconstitucionalidad. Ésta ha sido definida por la Corte como "una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales."463

148. Esta figura procede en tres escenarios puntuales, a saber, cuando: "(i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. (ii) La regla fundamental válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso. O (iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental."464

149. Ahora bien, en el presente caso se tiene que, además de las violaciones al debido proceso en los procedimientos migratorios y policivos iniciados en contra de los accionantes, en la acción de tutela también se señala que sus solicitudes para la obtención del PPT se han visto obstaculizadas porque dichos procesos se encuentran en curso. Por tal razón, solicitan que se ordene a Migración Colombia que se abstenga de negarles el PPT en razón a esta circunstancia. Esta Sala advierte que, como quedó consignado en el párrafo 74 de esta sentencia, en los casos de Ana y Juana se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que durante el presente proceso les fue otorgado el PPT. Sin embargo, la Sala continuará con el análisis de fondo de este punto debido a que el resto de accionantes no han accedido al PPT en razón a una restricción normativa que, como se verá a continuación, resulta contraria a la Carta Política.

150. El otorgamiento del PPT a los migrantes venezolanos tiene por objeto regularizar su situación migratoria, lo que les permite realizar una serie de actividades y trámites. En efecto, el artículo 11 del Decreto 216 de 2021 establece que el PPT "es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas." Por su parte, el parágrafo 1º del artículo 14 de la Resolución 971 de 2021 indica que el PPT "es válido para que sus titulares puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, contraten o suscriban productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, convaliden sus títulos profesionales ante el Ministerio de

Educación, tramiten tarjetas profesionales y para las demás situaciones donde los migrantes venezolanos requieran identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares (…)", mientras que el parágrafo 2º de la misma norma prescribe que el PPT "permite el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo colombiano en los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Así como la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)." Lo anterior evidencia la importancia que tiene el PPT para los migrantes venezolanos, pues les permite regularizar su situación migratoria, sirve como documento de identificación y los faculta para realizar una serie de actividades que les garantizan el goce efectivo de derechos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud y el derecho a la seguridad social en materia pensional.

151. Tal como se advirtió en el acápite 5 de esta sentencia, el artículo 12 del Decreto 216 de 2021, "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria", establece los requisitos para el otorgamiento del PPT, entre los que se encuentran "[n]o tener en curso investigaciones administrativas migratorias" (numeral 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021). Este mismo requisito fue replicado en el numeral 3º del artículo 15 de la Resolución 971 de 2021 expedida por Migración Colombia, "Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021." Así mismo, el parágrafo 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, que trata sobre los procesos administrativos migratorios en curso, establece que, "[h]asta tanto no se expida el acto administrativo que resuelva de fondo la situación [proceso administrativo migratorio], no se autorizará la expedición del permiso [PPT] y al extranjero se le expedirá su respectivo salvoconducto." En el mismo sentido, el inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021, indica que "[e]l Permiso por Protección Temporal (PPT) se autorizará una vez se resuelva la situación migratoria del migrante venezolano, en caso de ser procedente."

152. Ahora bien, en este punto debe precisarse que las investigaciones administrativas migratorias pueden iniciarse por el ingreso irregular al territorio nacional o la permanencia irregular del extranjero en el territorio nacional. De conformidad con el artículo 2.2.1.11.2.4. del Decreto 1067 de 2015, se considera irregular el ingreso al territorio nacional en los siguientes casos: "1. Ingreso al país por lugar no habilitado. 2. Ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio. 3. Ingreso al país sin la correspondiente documentación o con documentación falsa." Por su parte, el artículo 2.2.1.11.2.12. considera como irregular la permanencia de un extranjero en el territorio nacional en los siguientes casos: "1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4 del presente decreto. 2. Cuando el extranjero habiendo ingresado legalmente permanece en el país una vez vencido el término concedido en la visa o permiso respectivo. 3. Cuando permanece en el territorio nacional con documentación falsa. 4. Cuando el permiso otorgado al extranjero ha sido cancelado de conformidad con lo indicado

en el artículo 2.2.1.11.2.11 del presente decreto.”

153. De acuerdo con lo anterior, es claro que las accionantes de este proceso que tienen procesos administrativos migratorios en curso no pueden obtener el PPT hasta tanto no se resuelvan dichos trámites, pues así lo dispone el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia. Ahora bien, como se advirtió en el párrafo 74 de esta providencia, en el caso de Juana se constató que el PPT le fue entregado en enero de 2022, sin embargo, según la información remitida por Migración Colombia el 17 de mayo de 2022, el proceso administrativo migratorio iniciado en contra de la señora Juana se encontraba en etapa de cargos, por lo que el PPT le habría sido entregado sin que el requisito para acceder a este documento, consistente en no tener investigaciones administrativas migratorias en curso, hubiera sido un impedimento. Como se indicó en el análisis de la carencia actual de objeto, podría existir un error en la información que proporcionó Migración Colombia a esta Corte, sin embargo, en caso de no ser así, no podría concluirse que por esta circunstancia el señalado requisito no está siendo exigido para obtener el PPT. Esto por cuanto (i) el artículo 12 del Decreto 216 de 2021 no establece ninguna excepción para exigir el cumplimiento del requisito fijado en el numeral 3º de esta norma, esto es, no tener en curso investigaciones administrativas migratorias. (ii) La parte accionante ha insistido en que el referido requisito ha constituido un obstáculo para acceder al PPT y en los casos del resto de accionantes no se ha presentado una situación en la que se les haya entregado el PPT a pesar de tener en curso un proceso administrativo migratorio. (iii) Migración Colombia nunca ha indicado en este proceso que esté realizando algún tipo de excepción a la exigencia del citado requisito para otorgar el PPT a los migrantes venezolanos. Por el contrario, en la respuesta a la pregunta formulada en el auto de pruebas del 8 de abril de 2022, relacionada con el fundamento legal que prohíbe, cuando median procedimientos migratorios sancionatorios, la concesión del PPT, la mencionada entidad se limitó a transcribir las normas del Decreto 216 de 2021 y de la Resolución 971 del mismo año que establecen esta prohibición y señaló que, cuando los migrantes venezolanos tengan en curso una investigación administrativa migratoria por ingreso o permanencia irregular, se “citara a los solicitantes que se encuentren bajo tal circunstancia, para resolver de fondo esta actuación administrativa, posteriormente podrá otorgar el PPT.”465 Esto es, Migración Colombia, en cumplimiento de las referidas normas, solo otorga el PPT una vez se haya resuelto de fondo el respectivo procedimiento administrativo migratorio que se haya abierto en contra del solicitante del PPT.

154. En consecuencia, la Sala analizará si es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad sobre las referidas normas que impiden a Migración Colombia entregar el PPT a los migrantes venezolanos que tengan en curso investigaciones administrativas migratorias, por resultar estas disposiciones contrarias a la Constitución Política. Si bien es cierto el numeral 2º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 también establece como requisitos para otorgar el PPT no tener en curso procesos judiciales o procesos administrativos sancionatorios, esta Sala no se pronunciará sobre estas exigencias porque en ninguno de los casos que se estudian en este proceso los accionantes fueron objeto de tales procesos.466 Si bien en el caso del señor Carlos se alegó en la acción de tutela que los

procesos policivos que le habían sido abiertos impedían el acceso al PPT, como se explicará en el siguiente acápite, estos procesos no tienen un carácter sancionatorio, por lo que no se enmarcan en los supuestos del numeral 2º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021.

155. Para resolver este problema jurídico la Sala empleará la herramienta metodológica que ha construido como juicio integrado de proporcionalidad,467 compuesto por el principio de proporcionalidad clásico468 y un test que, basado en tres intensidades o escrutinios, permite abordar diferencialmente grupos de casos que merecen tal tratamiento por involucrar -en mayor o menor medida- el ámbito de configuración del Legislador.469

156. En esta oportunidad la medida en cuestión se estudiará bajo el juicio integrado de proporcionalidad estricto, a partir del cual se busca establecer (i) si el fin es imperioso, (ii) si el medio, además de ser efectivamente conducente, es necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo, y (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales, valga decir, de una revisión de proporcionalidad en sentido estricto. Este nivel de intensidad del juicio integrado de proporcionalidad se aplica cuando: 1) esté de por medio un criterio sospechoso de discriminación, como los previstos de manera explícita en el artículo 13 de la Constitución, en el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2) se afecte a personas en condiciones de debilidad manifiesta o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados; 3) se afecte de manera grave el goce de un derecho constitucional fundamental; o 4) se cree un privilegio.

157. En el presente caso se configuran los supuestos para determinar la proporcionalidad de la medida a través de un juicio estricto porque (i) está de por medio un criterio sospechoso de discriminación como la nacionalidad, dado que el PPT es un mecanismo de regularización migratoria que aplica únicamente para los migrantes venezolanos; (ii) la medida impacta a un grupo en condiciones de vulnerabilidad que merece especial protección constitucional, como los migrantes, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte;470 y (iii) la medida afecta de manera grave el goce de derechos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud y el derecho a la seguridad social en materia pensional, como se expuso anteriormente.

158. La finalidad de la medida es imperiosa: la Sala advierte que ni en los considerandos del Decreto 216 de 2021 ni en los de la Resolución 971 de 2021, mediante los cuales se regula el PPT, así como tampoco en las intervenciones de las respectivas autoridades que hicieron parte de este proceso, se realiza algún tipo de justificación relacionada con el propósito del requisito de no tener investigaciones administrativas migratorias en curso para acceder al PPT. No obstante, la Sala encuentra que la finalidad de la medida es asegurar el respeto a la normatividad migratoria, evitando que se otorgue este beneficio a migrantes que puedan ser

responsables de infringirla. Al respecto, el artículo 2.2.1.11.2. del Decreto 1067 de 2015 establece que “es competencia discrecional del Gobierno nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del territorio nacional”, por lo que tiene la facultad para definir en el ordenamiento interno el procedimiento que empleará para sancionar a quienes infrinjan la normatividad migratoria. Así mismo, el artículo 4º constitucional dispone que “es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”, mientras que el artículo 100 de la Constitución Política indica que, si bien “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos (…) la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.” En consecuencia, subordinar la entrega del PPT a la condición de no tener en curso investigaciones administrativas migratorias en curso es una medida que responde a una finalidad imperiosa, esto es, garantizar el cumplimiento de las normas en materia migratoria, lo cual tiene fundamento en el principio de la soberanía nacional y en la facultad constitucional que tiene el Estado para subordinar, por razones de orden público, el ejercicio de derechos a los extranjeros a determinadas condiciones.

159. El medio es efectivamente conducente pero innecesario: la prohibición de tener investigaciones administrativas migratorias en curso como requisito para obtener el PPT es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad perseguida por la norma, esto es, garantizar el cumplimiento de la normatividad migratoria. Sin embargo, la citada prohibición no satisface el criterio de necesidad. En primer lugar, la medida riñe con la finalidad general del PPT, la cual consiste en regularizar el estatus de los migrantes venezolanos que se encuentran en nuestro país en situación irregular. De esta manera, el mencionado requisito castiga la condición de irregularidad que a través del propio PPT se pretende superar, pues le exige al migrante no tener en curso investigaciones administrativas migratorias, las cuales son abiertas por Migración Colombia, entre otras circunstancias, por el ingreso o permanencia irregular de un extranjero en Colombia, circunstancia común a todos los solicitantes del PPT, pues precisamente en razón a su condición de irregularidad es que quieren obtener este documento y regularizar así su situación migratoria. En consecuencia, la medida no satisface la necesidad porque establece un requisito para acceder al PPT que contradice directamente el propósito mismo de esta herramienta.

160. En segundo lugar, el artículo 15 del Decreto 216 de 2021 es claro al señalar como causales de cancelación del PPT la de “2. Incurrir en infracciones a la normatividad migratoria con posterioridad al otorgamiento del Permiso.” Es decir, si el beneficiario del PPT es declarado responsable de infringir la normatividad migratoria, la autoridad migratoria podrá cancelar dicho documento y la persona “deberá abandonar el país dentro de los siguientes treinta (30) días, so pena que se le impongan las medidas administrativas migratorias correspondientes.”471 Esto significa que, a través de la referida causal de cancelación del PPT, se garantiza la protección a la regulación migratoria y se evita que personas que hayan

sido declaradas responsables de su desconocimiento gocen de un estatus de regularidad migratoria, por lo que la medida resulta innecesaria.

161. Finalmente, debe señalarse que en la Resolución 5797 de 2017, mediante la cual se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), documento de regularización migratoria para los migrantes venezolanos que antecedió al PPT y fue reemplazado por este,472 no se establecía como requisito para obtener el PEP la condición de no tener en curso investigaciones administrativas migratorias. Tan solo se exigía, entre otros requisitos, no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y no tener una medida de expulsión o deportación vigente.473 Por tanto, no se entiende por qué en la nueva normatividad se introduce este requisito, el cual no venía siendo exigido bajo el esquema de regularización migratoria del PEP.

162. La medida es desproporcionada: finalmente, la Sala evidencia que la prohibición de tener investigaciones administrativas migratorias en curso como requisito para obtener el PPT resulta desproporcionada en sentido estricto, pues termina por afectar gravemente los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos. Esto por cuanto, como ya se explicó, impide a estas personas acceder al PPT por un término indefinido (mientras se surten los procesos o investigaciones en curso), lo que genera una seria restricción sobre sus derechos fundamentales al trabajo, a la educación, a la salud y a la seguridad social en materia pensional, ya que la ausencia de este documento les impide vincularse laboralmente, afiliarse a los sistemas de salud y pensiones y les obstaculiza el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo colombiano en condiciones de igualdad,474 agudizando de esta manera su situación de vulnerabilidad y marginalidad.

163. Ahora bien, podría pensarse que, dado que durante el trámite de un procedimiento administrativo migratorio es posible que Migración Colombia otorgue un salvoconducto SC-2 de permanencia, la afectación a los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos no resulta desproporcionada. Esto por cuanto a través de este documento se regulariza la situación migratoria de manera temporal y se permite la afiliación al sistema de salud. Sin embargo, este argumento no resulta válido al menos por dos razones.

164. En primer lugar, si bien una de las causales fijadas en el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015 para expedir el referido salvoconducto consiste en que el migrante se encuentre sujeto a un proceso administrativo migratorio,475 esta misma norma indica que es posible expedir dicho documento “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.” Por lo tanto, a través de esta causal amplia y genérica es posible que la autoridad migratoria otorgue el salvoconducto SC-2 de permanencia a las personas que, como las accionantes de

este proceso, acudieron a Migración Colombia en busca del otorgamiento del PPT, sin que, por lo tanto, se requiera de la apertura de un proceso administrativo migratorio para expedir dicho salvoconducto.

165. En segundo lugar, la naturaleza del salvoconducto SC-2 de permanencia difiere de la del PPT. El primer documento otorga una protección más precaria a los derechos de los migrantes venezolanos respecto de la que confiere el segundo, debido a su cobertura y temporalidad. En efecto, el salvoconducto solo les permite regularizar la situación migratoria de manera temporal y la afiliación al sistema de salud, pero no brinda las demás garantías que se adquieren con el PPT en materia, por ejemplo, de derecho a la educación y derecho al trabajo. Por otra parte, el mencionado salvoconducto es un instrumento de regularización temporal que se otorga mientras se define un trámite o proceso en el que está incurso la persona migrante.476 Debido a esto, los tiempos por los cuales se otorga el salvoconducto son muy cortos (30 días en el caso de las personas con procesos para definir su situación administrativa), y si bien es posible prorrogar este documento, este trámite toma un tiempo, lo que implica que la persona solicitante se encuentre por un lapso sin un salvoconducto vigente, pues difícilmente la renovación de este coincide con la fecha de vencimiento del salvoconducto que se pretende renovar. En consecuencia, la persona queda desprotegida y en una situación de irregularidad temporal, tal como se evidencia en los casos de las demandantes de la acción de tutela que se examina477 y como lo ha señalado la propia jurisprudencia constitucional.478

166. En virtud de lo anterior, la Sala constata que el requisito para el otorgamiento del PPT consistente en no tener investigaciones administrativas migratorias en curso no supera el juicio estricto de proporcionalidad. Por lo tanto, resulta procedente dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad en el escenario consistente en que las normas que consagran la aludida medida resultan contrarias a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. En específico, esta decisión recae sobre el numeral 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria” y sobre el apartado del parágrafo 3º del mismo artículo en el que se dispone que “Hasta tanto no se expida el acto administrativo que resuelva de fondo la situación, no se autorizará la expedición del permiso”. La excepción de inconstitucionalidad recae también sobre el numeral 3 del artículo 15 de la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia, “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021” y sobre el inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021 que establece que “El Permiso por Protección Temporal (PPT) se autorizará una vez se resuelva la situación migratoria del migrante venezolano, en caso de ser procedente.” Lo anterior dado que las referidas normas son las que consagran el requisito para obtener el PPT que se considera contrario a la Constitución Política. En consecuencia, la Corte advertirá a Migración Colombia que, en adelante, se abstengan de exigir como requisito para otorgar el PPT la condición de “no tener en curso investigaciones administrativas migratorias” cuando

estas se originen por un ingreso irregular al territorio nacional por cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 2.2.1.11.2.4. del Decreto 1067 de 2015479 o por la permanencia irregular del extranjero en el territorio nacional por la hipótesis dispuesta en el numeral 1º del artículo 2.2.1.11.2.12. del Decreto 1067 de 2015.480

167. Extensión de los efectos de la presente decisión. Ahora bien, la Sala entiende que las accionantes del presente proceso no son las únicas personas que se han visto afectadas por las referidas normas sobre las cuales se adopta la excepción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, resulta necesario otorgarle efectos inter pares a la presente decisión, tal como se explicará a continuación.

168. De acuerdo con los artículos 48 de la Ley 270 de 1996481 y 36 del Decreto 2591 de 1991482, los efectos de la resolución judicial que la Corte Constitucional adopta, en materia de acciones de tutela, tiene efectos "inter partes". Sin embargo, en algunas ocasiones, según las particularidades de los casos y por la importante misión constitucional que cumple este Tribunal al ejercer su función de revisión (Art. 241, 9 CP), es posible que esta Corporación extienda los efectos subjetivos de estas decisiones para, por ejemplo, "evitar proliferación de decisiones encontradas, o equivocadas."483 Se han reconocido, por tanto, dos alternativas excepcionales para modular la regla contenida en las citadas normas, también denominados "dispositivos de extensión o amplificación":484 los efectos "inter comunis" y los efectos "inter pares".

169. Los efectos "inter pares" son aplicados por la Corte Constitucional en aquellos eventos en los que ésta resuelve un problema jurídico relacionado con la interpretación y/o aplicación de un marco normativo concreto, en un contexto fáctico específico. En estos eventos, se dispone que la resolución que ha dado al asunto debe ser asumida en los casos que, sin integrar necesariamente una misma comunidad, son o llegarán a ser semejantes. La primera vez que este Tribunal hizo uso de esta figura corresponde al Auto 071 de 2001.485 Allí, la Corporación resolvió un aparente conflicto negativo de competencias que se había suscitado alrededor del conocimiento de una acción de tutela, promovido por dos autoridades judiciales con base en las supuestas "reglas de competencia" contenidas en el artículo 1º Decreto 1382 de 2000. La Corte aclaró que la aplicación de esta disposición, en el sentido que lo habían hecho los operadores jurídicos en tensión, era contraria al artículo 86 de la Constitución Política, por limitar el ejercicio del derecho fundamental a la acción de tutela. Por ello, dispuso apartarse de la norma, por vía de la excepción de inconstitucionalidad y otorgar efectos inter pares a la decisión "para que en aquellos casos que sean semejantes todos los jueces de tutela apliquen la excepción de inconstitucionalidad en el mismo sentido."

170. En el presente caso también nos encontramos frente a un escenario en el que se dispone la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad frente a unas normas y se

constata que, además de las accionantes, todos los migrantes venezolanos que se encuentren en nuestro país en una situación semejante a la de ellas, también verían obstaculizada su solicitud de otorgamiento del PPT hasta tanto no se resuelvan las investigaciones administrativas migratoria que tengan en curso. En consecuencia, a fin de garantizar el principio de igualdad entre los migrantes venezolanos que puedan resultar afectados con las normas cuya inaplicación dispone esta providencia, así como para garantizar la coherencia de la protección que se brinda y la seguridad jurídica, es preciso extender a través de los efectos inter pares la decisión de inaplicar por inconstitucionales las normas que consagran como requisito para otorgar el PPT la condición de "no tener en curso investigaciones administrativas migratorias", esto es, el numeral 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 y el apartado final del parágrafo 3º de la misma norma, así como el numeral 3º del artículo 15 e inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia. Estos efectos se aplican a todos los migrantes venezolanos cuya situación particular se enmarca en los presupuestos anteriormente expuestos.

8.3. La Policía Nacional no desconoció el derecho fundamental al debido proceso de Carlos en el proceso policivo con radicado 11-001-6-2020-254896, sin embargo, dicho procedimiento no afecta su solicitud de reconocimiento del PPT

171. El accionante Carlos señala que le fueron abiertos seis procesos policivos por comportamientos contrarios a la convivencia en los que se desconoció su derecho al debido proceso. En términos generales, advierte que no fue notificado de estos procesos ni de las actuaciones allí adelantadas, por lo que no pudo ejercer su derecho de defensa. Como se indicó en el párrafo 73 de esta sentencia, en cinco de ellos se configura una carencia actual de objeto superado debido a que ya fueron cerrados. Solo el proceso con radicado 11-001-6-2020-254896 continúa abierto, por lo que sobre este recaerá el estudio por parte de esta Sala.

172. De conformidad con las pruebas allegadas al expediente, se advierte que el proceso policivo 11-001-6-2020-254896 fue iniciado en contra del señor Carlos con fundamento en el numeral 2º del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, esto es, "incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía." En específico, la circunstancia que originó esta actuación, tal como consta en el registro de dicho procedimiento allegado por la Policía Metropolitana de Bogotá, consiste en que "el ciudadano se encontraba en la vía pública sin ninguna justificación incumpliendo el decreto 121 de la alcaldía mayor de Bogotá."486 Ahora bien, debe precisarse que, como lo indicó la Policía Metropolitana de Bogotá en el escrito del 6 de septiembre de 2022, de dicho proceso se derivaron dos trámites para imponer las dos medidas correctivas que correspondían a la infracción que se le adjudicaba al accionante, a saber, multa general tipo 4 y participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. Esto se debe a que la imposición de la primera medida compete a los inspectores de policía,487 mientras que la segunda es competencia del personal uniformado de la Policía Nacional.488 El trámite relativo a la

imposición de la multa, como lo refiere la Policía Metropolitana de Bogotá en el referido escrito, ya se encuentra cerrado, pues en audiencia del 16 de mayo de 2022 se decidió no imponer ninguna multa al accionante. Por el contrario, el trámite relacionado con la participación en un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia se encuentra abierto, pues fue impuesto el mismo día de la elaboración de la orden de comparendo y es necesario el cumplimiento de la medida para el cierre del proceso. En consecuencia, la Sala solo verificará si en este último trámite se desconoció el derecho al debido proceso del accionante.

173. Sobre este proceso en particular, el accionante señala lo siguiente en la solicitud de información elevada a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en abril de 2021: "recibí un último comparendo el día 8 de mayo de 2020, en la localidad de Tunjuelito. Este, según la página de la Policía Nacional, hace referencia al uso del tapabocas. Sin embargo, posterior a esto no me fue indicado cual era el medio idóneo por el cual tal comparendo podría ser resuelto."489 Posteriormente, en escrito presentado por Sebastián Portilla, coordinador del Programa de Asistencia Legal a PNPI y VCA de la Corporación Opción Legal, explicó que habían asesorado jurídicamente al accionante desde el 7 de agosto de 2020 hasta finales de enero de 2021 y desde entonces habían perdido comunicación con él. Sin embargo, procedían a dar respuesta al auto de pruebas del 8 de abril de 2022. En dicho escrito se explica que "el señor Carlos nos manifestó vía telefónica no tener conocimiento y haber cometido solo uno de los comparendos que aparecían a su nombre, el correspondiente al No. 11-001-6-2019-519970, del cual se enteró en el momento de ocurrencia de los hechos. En efecto, supo de la existencia de los demás comparendos al sorprenderse a consultar los registros del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC de la Policía Nacional de Colombia."490 Además, se señala que el accionante aseguró que las firmas que aparecen en los comparendos no son de él. En conclusión, el reproche a la actuación surtida en el proceso policivo 11-001-6-2020-254896 consiste en que nunca fue notificado de dicho procedimiento y no fue él quien firmó el comparendo.

175. La Sala advierte que el procedimiento que culminó con la imposición de la medida correctiva a Carlos respetó el debido proceso y se ciñó a las etapas previstas para este tipo de trámites. En efecto, de conformidad con el registro del procedimiento policivo,491 los hechos que originaron la actuación de oficio de la autoridad de policía ocurrieron el 8 de mayo de 2020. Allí consta que se identificó al accionante, se registraron sus datos y se informó sobre la infracción cometida, esto es, "incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía",492 ya que "el ciudadano se encontraba en la vía pública sin ninguna justificación incumpliendo el decreto 121 de la alcaldía mayor de Bogotá."493 Así mismo se consigna que el accionante presentó descargos y señaló que "salió a hacer unas compras."494 En consecuencia, el patrullero de la Policía Nacional, Nelson David Luna, impuso la referida medida correctiva, decisión contra la cual el demandante no presentó recurso de apelación, por lo que quedó en firme. Se evidencia finalmente la firma del

infractor y, como medio complementario de prueba, una foto del señor Carlos tomada cuando tuvo lugar el procedimiento descrito.

176. La Sala evidencia entonces que el accionante fue informado sobre la infracción cometida en el lugar donde ocurrieron los hechos y tuvo la oportunidad de presentar descargos, tal como lo señala el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, por lo que no se advierte que el accionante no haya tenido conocimiento sobre el referido procedimiento. Tampoco existen elementos que le permitan a la Sala concluir que la firma del accionante haya sido suplantada, pues, más allá de lo señalado por el accionante, no existe ninguna prueba que demuestre este hecho. La Sala constata que todas las firmas que se consignaron en los diferentes procedimientos policivos iniciados en contra del demandante son diferentes, sin embargo, también advierte que el accionante ha utilizado diferentes firmas en varios documentos. En efecto, la firma del señor Carlos que se encuentra en la acción de tutela que se estudia en esta oportunidad, la que se consigna en su documento de identidad venezolano y la que se observa en el salvoconducto expedido en el trámite de refugio, no son las mismas. Por lo tanto, no puede esta Sala concluir que se presentó una irregularidad en el procedimiento policivo que se examina relacionada con la firma del demandante.

177. Ahora bien, una vez establecido que no se evidencia una violación al derecho al debido proceso de Carlos en el referido procedimiento policivo, la Sala advierte que, en todo caso, el hecho de que dicho trámite siga abierto no implica que el reconocimiento del PPT se vea obstaculizado. Si bien el numeral 2º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 establece como uno de los requisitos para la obtención del PPT el de no tener procesos administrativos sancionatorios en curso, debe precisarse que, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 172 de la Ley 1801 de 2016495 y la jurisprudencia de esta Corporación,496 las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía no tienen carácter sancionatorio, es decir, no tienen el mismo alcance que las medidas tomadas dentro del derecho penal, el derecho disciplinario y el derecho administrativo sancionador en general. Por lo tanto, dado que el proceso policivo que aún se encuentra abierto en contra del accionante no tiene un carácter sancionatorio, no puede considerarse que el señor Carlos no cumpla, por este motivo, con el requisito que prescribe el referido numeral 2º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 a efectos de que le sea reconocido el PPT, pues la citada norma solo hace referencia a “procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso”, supuesto que, como se explicó, no se configura en esta oportunidad.

178. De otra parte, observa la Sala que le asiste razón a los jueces de tutela que concedieron el amparo al derecho de petición del señor Carlos. En efecto, la petición por él formulada a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia el 17 de abril de 2021, mediante la cual solicitaba información sobre la imposición de las medidas correctivas relacionadas en la presente acción de tutela, no había sido contestada por la mencionada entidad, excediendo de esta forma los términos de respuesta a estas solicitudes.497 Por lo tanto, en este punto se confirmarán las decisiones de tutela de instancia.

8.4. Alicia tiene derecho a que se establezca una ruta diferencial para la realización del registro biométrico en el trámite de reconocimiento del PPT

179. El artículo 12 de la Resolución 971 de 2021 establece que “el migrante venezolano que cuente con la constancia del Prerregistro Virtual que será remitida a la dirección de correo electrónico registrado, deberá acudir en la fecha, hora y lugar agendado en el sistema de citas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, para la toma de datos biométricos de forma presencial como requisito previo para la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT).” Es claro entonces que el referido registro biométrico es un requisito para acceder al PPT y este trámite solo puede llevarse a cabo acudiendo de manera presencial a una oficina de Migración Colombia.

180. En el presente caso, se advierte que la accionante Alicia se encuentra en un delicado estado de salud que le impide movilizarse, tal como fue analizado en esta providencia en el acápite relativo a la legitimación en la causa por activa.498 Por tal motivo, la señora Elsa no ha podido realizar el respectivo registro biométrico para obtener el PPT.

181. Esta situación transgrede la especial protección constitucional que tienen los migrantes y, dentro de ellos, aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su condición de salud. Por lo tanto, le asiste razón a los jueces de instancia que tutelaron los derechos fundamentales de Alicia y le ordenaron al Director de Migración Colombia implementar una ruta diferencial que garantice el efectivo registro biométrico de la accionante, teniendo en cuenta que no puede comparecer de manera presencial a este trámite por los referidos problemas de salud. En consecuencia, la Sala confirmará esta orden.

9. Órdenes

182. De acuerdo con lo expuesto en esta providencia, la Corte revocará parcialmente la sentencia proferida, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 25 de octubre de 2021, que a su vez confirmó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá el 7 de septiembre de 2021, en lo que tiene que ver con la negativa a amparar el derecho al debido proceso de las accionantes; y en su lugar concederá el amparo al derecho fundamental al debido proceso de Ana, Juana, Isabel, Carmen y Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia; en lo restante confirmará la providencia señalada.

183. En consecuencia, se declarará la nulidad de los procesos administrativos migratorios iniciados en contra de Juana y Alicia. De otro lado, se declarará la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de esta pretensión en los casos de Ana y Isabel. En el caso de Carmen no se impartirá ninguna orden debido a que su pretensión fue satisfecha antes de que se iniciara el presente proceso de tutela.

184. Se advertirá a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, en adelante, en todos los casos, se abstengan de exigir como requisito para otorgar el PPT la condición de "no tener en curso investigaciones administrativas migratorias", consagrado en el numeral 3º y el apartado final del parágrafo 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria", y en el numeral 3 del artículo 15 e inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia, "Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021", cuando las investigaciones administrativas migratorias se originen por un ingreso irregular al territorio nacional por cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 2.2.1.11.2.4. del Decreto 1067 de 2015 o por la permanencia irregular del extranjero en el territorio nacional por la hipótesis dispuesta en el numeral 1º del artículo 2.2.1.11.2.12. del Decreto 1067 de 2015. A esta decisión se otorgarán efectos inter pares. Finalmente, se advertirá también Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que se abstenga de exigir como requisito para otorgar el PPT no tener en curso procesos policivos, pues, como se indicó en esta sentencia, estos o tienen un carácter sancionatorio.

10. Síntesis de la decisión

185. Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia, y Ana, Juana, Isabel, Andrea, Carmen y Carlos, actuando estos últimos en nombre propio, interpusieron acción de tutela en contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Defensa -Policía Nacional. Las accionantes señalaron que Migración Colombia desconoció su derecho al debido proceso en los procesos administrativos migratorios iniciados en su contra, debido a múltiples irregularidades y, en el caso del señor Carlos, la Policía Nacional transgredió este mismo derecho en los procesos policivos iniciados en su contra, debido a la indebida notificación de estos trámites. Así mismo, pusieron de presente que, debido a las normas que regulan la obtención del Permiso por Protección Temporal, no habían podido acceder a tal documento, en razón a que se encontraban en curso los mencionados procedimientos. De otra parte, se indicó que Alicia no había podido realizar el registro biométrico, necesario para obtener el Permiso por Protección Temporal, debido a que por su situación de salud no podía movilizarse.

186. En primer lugar, la Corte concluyó que Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes al adelantarles procedimientos administrativos migratorios sin que fueran informadas y comprendieran el trámite que se iniciaba en su contra y con desconocimiento de la garantía del plazo razonable. Esto además se vio agravado porque no se tuvieron en cuenta las condiciones de salud de las demandantes y la manera en que se iniciaron estos procesos, esto es, cuando las accionantes acudieron a las oficinas de Migración Colombia para obtener información sobre los trámites de regularización migratoria, se convirtieron en un obstáculo para este propósito y en un desincentivo para que en el futuro otros migrantes buscaran la ayuda y orientación de las autoridades públicas para regularizarse en nuestro país.

187. En segundo lugar, se advirtió que la Policía Nacional no desconoció el derecho fundamental al debido proceso de Carlos en el proceso policivo con radicado 11-001-6-2020-254896, pues se ciñó a las etapas previstas para este tipo de trámites. Sin embargo, se consideró que dicho procedimiento no afecta su solicitud de reconocimiento del Permiso por Protección Temporal, ya que, si bien el numeral 2º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 establece como uno de los requisitos para la obtención de dicho documento el de no tener procesos administrativos sancionatorios en curso, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 172 de la Ley 1801 de 2016 y la jurisprudencia de esta Corporación, las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía no tienen carácter sancionatorio.

188. En tercer lugar, se indicó que el requisito para el otorgamiento del PPT, consistente en no tener en curso investigaciones administrativas migratorias, resulta contrario a la Constitución Política, pues la medida no supera un juicio estricto de proporcionalidad. Por lo tanto, se aplicó la excepción de inconstitucionalidad sobre el numeral 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”, y sobre el numeral 3º del artículo 15 e inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia, “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”, dado que dichas normas resultan contrarias a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad.

189. Finalmente, se señaló que Alicia tiene derecho a que se establezca una ruta diferencial para la realización del registro biométrico en el trámite de reconocimiento del Permiso por Protección Temporal, debido su estado de salud que le impide movilizarse.

III. Decisión

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretados a través del Auto del 9 de mayo de 2022 y extendida por medio del Auto del 22 de agosto de 2022.

Segundo.- Por las razones y en los términos de esta providencia, REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 25 de octubre de 2021, que a su vez confirmó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá el 7 de septiembre de 2021, en lo que tiene que ver con la negativa a amparar el derecho al debido proceso de las accionantes; y en su lugar CONCEDER el amparo al derecho fundamental al debido proceso de Ana, Juana, Isabel, Carmen y Elsa, actuando como agente oficiosa de Alicia; en lo restante CONFIRMAR la providencia señalada.

Tercero.- DECLARAR la nulidad de los procesos administrativos migratorios iniciados en contra de Juana y Alicia.

Cuarto.- DECLARAR la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la pretensión de declarar la nulidad de los procesos administrativos migratorios iniciados en contra de Ana y Isabel.

Quinto.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, en adelante y en todos los casos se abstengan de exigir como requisito para otorgar el Permiso por Protección Temporal la condición de “no tener en curso investigaciones administrativas migratorias”, consagrado en el numeral 3º y en el apartado final del parágrafo 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”, y en el numeral 3º del artículo 15 e inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia, “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”

cuando las investigaciones administrativas migratorias se originen por un ingreso irregular al territorio nacional por cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 2.2.1.11.2.4. del Decreto 1067 de 2015 o por la permanencia irregular del extranjero en el territorio nacional por la hipótesis dispuesta en el numeral 1º del artículo 2.2.1.11.2.12. del Decreto 1067 de 2015.

Sexto.- OTORGAR efectos inter pares a la decisión de inaplicar las normas referidas en el numeral anterior que consagran el requisito de "no tener en curso investigaciones administrativas migratorias" para acceder al Permiso por Protección Temporal. Estos efectos se aplican a todos los migrantes venezolanos cuya situación particular se enmarca en los presupuestos de los casos analizados en esta sentencia.

Séptimo.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, se abstenga de exigir como requisito para otorgar el Permiso por Protección Temporal la condición de no tener en curso procesos policivos.

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

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración y salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Conformada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera, bajo el criterio objetivo de “necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial” y criterio subjetivo de “necesidad de materializar un enfoque diferencial.”

2 Acuerdo 02 de 2015.

3 La Sala advierte que la relación de hechos que se expondrá a continuación obedece a la narración exclusiva que de ellos realiza la parte accionante en su escrito de tutela. Con todo, se advierte que, más adelante, se hará referencia a la situación fáctica probada tomando en consideración las afirmaciones de la parte accionante en contraste con los elementos de juicio allegados al proceso.

4 Folio 5 del escrito de tutela.

5 Cuando las accionantes acudieron a Migración Colombia a solicitar información sobre los trámites para su regularización se encontraba vigente el Permiso Especial de Permanencia, creado a través de la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que fue reemplazado por el Permiso por Protección Temporal, contemplado en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, creado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, reglamentado por la Resolución 971 del 28 de abril de 2021.

7 Folio 19 del escrito de tutela.

8 En consecuencia, advirtieron que “no tuvieron posibilidades reales de comprender el procedimiento que se surtía en su contra y las posibilidades de defensa, atendiendo a la

especificidad y tecnicidad que envuelve un procedimiento sancionatorio migratorio.” Folio 40 del escrito de tutela.

9 En concreto indicaron: “Como lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los ciudadanos venezolanos enfrentan múltiples dificultades y obstáculos para el trámite de expedición, renovación y/o apostillado de documentos oficiales, entre otros, como resultado de un deterioro institucional en Venezuela que se caracteriza por la falta de materiales para la elaboración de documentos, los altos costos y/o la corrupción asociados a los trámites documentales y los largos plazos para las citas, tramitación y entrega de documentos. Por lo tanto, muchos de los migrantes venezolanos que ingresan a Colombia deben hacerlo de forma irregular debido a la dificultad para acceder a un pasaporte en su país, el cual les permitiría ingresar a Colombia de forma regular.” Folio 6 del escrito de tutela.

10 Folio 22 del escrito de tutela.

11 Folio 5 del escrito de tutela.

12 Folio 22 del escrito de tutela.

13 En concreto, Ana y Juana.

14 Por ejemplo, Isabel y Carmen.

15 De acuerdo con la información del proceso, por ejemplo, Alicia presenta encefalopatía isquémica hipóxica (permanece en estado vegetativo con daño cerebral severo e irreversible). Por su parte, Andrea fue diagnosticada con insuficiencia renal crónica.

16 Según la parte accionante “[l]a Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la crisis humanitaria ha tenido un impacto mayor en grupos excluidos y discriminados históricamente como las mujeres y las personas con enfermedades. La situación en Venezuela es de tan alta gravedad que hay un desabastecimiento del 61.1% de medicamentos en el país, el 83% de servicios de diagnósticos están inservibles, el 94% de servicios de radiología en el país funcionan de manera intermitente, de forma que la mayoría de los centros de salud no pueden operar con condiciones dignas, esto ha hecho que haya una afectación especial a personas con cáncer.” Folio 10 del escrito de tutela.

17 Tales como la ocupación del espacio público, la obstrucción a la función de Policía, el ingreso y salida de las estaciones de Transmilenio por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto y la evasión en el pago de la tarifa para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público. Ello, a la luz de las previsiones de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

18 Folio 5 del escrito de tutela.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 Folio 43 del escrito de tutela.

22 Folio 23 del escrito de tutela.

23 Folio 46 del escrito de tutela.

24 En concreto de Alicia, Ana, Juana, Isabel, Andrea y Carmen.

25 Folio 26 del escrito de tutela.

26 Folio 27 del escrito de tutela.

27 Es importante resaltar, en este punto, que todos los casos de las seis accionantes y del actor fueron asistidos y acompañados jurídicamente por el Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctima del Conflicto Armado, específicamente, por la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes y la Clínica Jurídica sobre Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario, en atención a su "condición de vulnerabilidad y las brechas comunicacionales existentes." Folio 1 del escrito del 16 de mayo de 2022.

28 La peticionaria nació el 22 de septiembre de 1993 y es madre de un menor que reside en Venezuela, "a cargo de núcleo familiar extenso." Folio 54 del escrito de tutela y folio 21 del escrito de contestación del Ministerio de Relaciones Exteriores del 31 de agosto de 2021.

29 Folio 3 del escrito del 25 de abril de 2022.

30 Sobre el particular, se dijo: "La señora Alicia solamente cuenta con su madre, la señora Elsa, quien es la única persona que puede llegar a proteger sus derechos. En caso de llegar a ser deportada, en Venezuela no tendrá ninguna persona que pueda hacerse cargo de ella, atendiendo a las dificultades físicas por su condición médica, lo que obligaría a su madre, la señora Elsa a volver a Venezuela." Folio 47 del escrito de tutela.

31 Folios 19 y 104 del escrito de tutela.

32 De acuerdo con la señora Elsa, a su hija Alicia se le infectaron los riñones, le dio neumonía y sufrió cinco paros respiratorios. Folios 132 y 133 del escrito del 17 de mayo de 2022 de Migración Colombia.

33 La señora Elsa aclaró: "Con respecto a mis pretensiones en esta instancia, se relacionan únicamente con la situación actual de mi hija, el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado en su contra y su situación de salud." Folio 8 del escrito del 25 de abril de 2022.

35 Folio 19 del escrito de tutela.

36 En contra de Migración Colombia y de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., por la presunta lesión de los derechos a la dignidad humana, vida y salud.

37 La Unidad de Servicios de Salud Engativá Calle 80. Folio 96 del escrito de tutela.

38 Folios 73 al 97 del escrito de tutela. De acuerdo con la información que obra en el

expediente, ante el incumplimiento de lo ordenado judicialmente, el 14 de septiembre de 2021, se inició un incidente de desacato. La autoridad de tutela de primera instancia efectuó dos requerimientos, el primero, el 21 de enero de 2022 y, el otro, el 25 de febrero siguiente, sin que hasta la fecha se hubiera emitido una decisión de fondo sobre el cumplimiento del fallo. Folios 6 y 7 del escrito del 25 de abril de 2022.

39 Folio 108 del escrito de tutela.

40 Folios 102 y 103 del escrito de tutela.

41 En esa ocasión, informó que su hija era una paciente "en una condición de salud crónica", por lo que "no le es posible acercarse a ninguna entidad a realizar los trámites pertinentes, razón por la cual, se requiere que en la medida de lo posible un funcionario de la entidad se dirija a la unidad de salud de Engativá donde ella se encuentra institucionalizada, desde el mes de Enero del presente." Folios 98 y 107 del escrito de tutela.

42 Folios 98 al 102 del escrito de tutela.

43 Específicamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores le indició que debía aportar copia legible del registro civil de nacimiento, a fin de acreditar el vínculo filial, a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015. Precisó, además, que "no es necesario radicar personalmente la documentación, por cuanto la misma puede ser remitida mediante correo normal o certificado." Folio 100 del escrito de tutela.

44 Nació el 9 de diciembre de 1968. Folio 56 del escrito de tutela.

45 Esto es, "Carcinoma ductal infiltrante localmente avanzado de mama derecha estadio IIIC [con] respuesta parcial al tratamiento neoadyuvante." Folio 150 del escrito de tutela.

46 Folio 149 del escrito de tutela.

47 Folio 48 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

48 Folio 21 del escrito de tutela.

49 Folio 21 del escrito de tutela.

50 Según se afirmó, la accionante solo cuenta con estudios de secundaria.

51 De la carta, de fecha 19 de febrero de 2021, se desprende la siguiente afirmación: "Realizo este documento de manera libre y voluntaria, con el fin de realizar mi regularización de situación migratoria de manera urgente, renunció a todos los términos de ley, etapas procesales y demás recursos aceptando el cargo formulado." La misma aparece suscrita por la accionante. Folio 115 del escrito de tutela.

52 Sobre el particular se advirtió: "ese día no llevaba gafas, por lo cual le pidió al funcionario que redactó la carta que firmara por ella." Y agregó: "(…) se me hizo dar a entender que aceptar los cargos era un requisito para poder obtener el salvoconducto que es necesario para poder acceder a mi tratamiento de salud. En la carta que escribió la oficial de Migración

Colombia en la que yo renunciaba a mis derechos consagrados en la Constitución, no recibí ningún tipo de conocimiento o instrucción sobre lo que esto significaba pues como extranjera tengo un desconocimiento de las normas del ordenamiento jurídico colombiano." Folios 21 y 22 del escrito de tutela.

53 Folios 119 al 131 del escrito de tutela.

54 En los descargos rendidos también indicó: "hasta este momento no he podido acceder a los mecanismos de regularización migratoria como el Permiso Especial de Permanencia y la visa. El primero puesto que al no poder entrar de manera regular al país sellando un pasaporte, quedé imposibilitada de adquirir el documento. Segundo, el 27 de febrero de 2021 inicié el procedimiento para el reconocimiento de mi condición de refugiada, no obstante, no hay un término máximo para resolver la solicitud conforme al Decreto 1067 de 2015. Por las razones anteriores, no he podido acceder aún a un documento que me permita la permanencia regular en Colombia. Por último, en vista de la posibilidad de una sanción económica, considero que debo estar exonerada de este pago debido a que los hechos que dan origen a esta sanción son producto de un contexto en Venezuela en el que no tuve otra opción que abandonar mi país como lo hice, para proteger mi vida y mi salud. Adicionalmente, tengo una imposibilidad manifiesta de pagar una multa, debido a mi situación de grave vulnerabilidad socioeconómica." Folio 121 del escrito de tutela.

55 Folios 139 al 147 del escrito de tutela.

56 Indicó en su solicitud lo siguiente: "Regresar a Venezuela en mi actual condición de vulnerabilidad, sería poner mi vida en un riesgo muy alto por causa de mi imposibilidad de acceder al tratamiento que me conserve la vida. Si no inicio de manera pronta mi tratamiento, mi vida y salud quedan en alto peligro." Folio 140 del escrito de tutela.

57 Folio 116 del escrito de tutela.

58 Folio 117 del escrito de tutela y folio 4 del escrito del 16 de mayo de 2022, presentado por la actora.

59 Padre de Camilo, de 14 años.

60 Quien es casado y padre de un niño de un año y medio de edad.

61 Informó que reside, junto a sus hijos, en la Localidad de Bosa, donde paga por concepto de acueducto-aseo la suma mensual regular de $95.000. Folios 128, 129 y 155 del escrito de tutela.

62 Y aclaró: "Dormimos en el área que estaba destinada a ser los baños del lugar. Mis hijos trabajan para los dueños como obreros y éstos nos han permitido vivir aquí hasta que podamos mejorar nuestras condiciones de vida." Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

63 Nació el 28 de abril de 1974. Folio 57 del escrito de tutela.

64 Explicó que "debido a la dificultad para acceder al sistema de salud y a obtener productos de la canasta familiar que nos permitieran llevar una alimentación y una vida sana" a ella y a

su hija. Folio 169 del escrito de tutela.

65 Folios 183 y 188 al 190 del escrito de tutela.

66 En concreto, fue diagnosticada con “tumor maligno del cuadrante superior externo de la mama.” Advirtió que el médico tratante determinó que requería de la realización de una mastectomía radical izquierda (dada la extensión del tumor). Folios 169 y 182 del escrito de tutela y folio 1 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

67 Según su dicho: “En muchas ocasiones me negaron la atención en el Instituto Nacional de Cancerología y hospitales del Distrito.” Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

68 La acción de tutela fue presentada, el 17 de abril de 2021, contra el Instituto Nacional de Cancerología y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Fue fallada de manera favorable, el 30 de abril de 2021, por el Juzgado 38 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá que ordenó en beneficio de la accionante atención médica especializada. Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

69 Folio 22 del escrito de tutela.

70 En palabras de la accionante: “la oficial migratoria Ana Marcela Marco Montealegre sólo me dijo que debía firmar los documentos.” Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022.

71 Folios 169 al 180 del escrito de tutela.

72 Folio 172 del escrito de tutela.

73 Folio 170 del escrito de tutela.

74 Adicionalmente, indicó que: “De igual manera reitero que, a raíź del contexto descrito anteriormente, mi vida y seguridad se encuentran amenazadas por la grave violación de derechos humanos que ocurre actualmente en Venezuela. Razón por la cual tengo un temor fundado en retornar a mi país, pues si soy expulsada o deportada, mi vida y mi salud se verán agredidas de una manera irremediable.” Folio 178 del escrito de tutela.

75 En palabras textuales de la accionante: “Por tal motivo teniendo en cuenta las razones ya expuestas les pido que, en aplicación del artículo 2.2.1.13.2 del Decreto 1067 de 201527, no se me imponga sanción económica y en caso de imponerse, que se me exonere del pago de la misma, ya que los hechos que dan origen a esta sanción son consecuencia de una repetitiva vulneración de derechos humanos que dieron como consecuencia la necesidad de salir de mi país bajo las condiciones que fueran necesarias para proteger mi salud y mi vida lo cual no me permitió una entrada regular al país y mucho menos una permanencia de acorde (sic) a las leyes colombianas.” Folio 179 del escrito de tutela.

76 Folios 185 y 186 del escrito de tutela.

77 Folio 171 del escrito de tutela.

78 Explicó en aquella oportunidad: “Ahora bien, es necesario mencionar la dificultad que

tenemos los ciudadanos venezolanos para radicar un documento ante cualquier autoridad colombiana. Por este motivo, es de resaltar que como población migrante, con mayor razón desconocemos del sistema normativo colombiano dado que no es el de nuestro país de origen, lo que nos impide llevar a término adecuado los procedimientos que se deben adelantar y cumplir con los estándares de nivel de conocimiento y de diligencia que la normativa colombiana nos exige." Folio 93 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

79 Folio 171 del escrito de tutela.

80 Folio 187 del escrito de tutela.

81 Folio 196 del escrito de tutela.

82 Folio 197 del escrito de tutela.

83 Folio 25 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

84 Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022.

86 Folio 211 del escrito de tutela. Explicó además que su casa en Venezuela fue ocupada por "malandros", esto es, "personas que en el marco de la crisis que atraviesa [su] Estado comete delitos." Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022.

87 Especialmente para acceder a control prenatal.

88 Indicó que, en diciembre de 2019, ante la falta de atención oportuna se vio en la obligación de presentar una acción de tutela para proteger su vida y su salud, así como la de su hijo por nacer. Sin embargo, el Juzgado 41 Penal Municipal de Control de Garantías de Bogotá no amparó sus derechos. Al respecto, indicó que no contaba con copia de la mencionada decisión toda vez que la misma le fue notificada telefónicamente. El 9 de octubre de 2019, solicitó la expedición del Permiso Especial de Permanencia, solicitud que le fue negada el 11 de octubre siguiente y le indicó que para regularizar su permanencia en el territorio nacional era necesario presentarse al Centro Facilitador de Servicios Migratorios. Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022.

89 Folios 206 al 212 del escrito de tutela.

90 Folio 20 del escrito de tutela.

91 Y agregó: "he realizado todos los esfuerzos necesarios para poder obtener un estatus regular en Colombia. Sin embargo, las barreras administrativas que se me han impuesto cada vez que me acerco a las entidades encargadas, no me han permitido normalizar mi situación." Folio 208 del escrito de tutela.

92 Folio 5 del escrito del 25 de abril de 2022.

93 Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022.

94 Folio 214 del escrito de tutela.

95 Folio 215 del escrito de tutela.

96 Folio 217 del escrito de tutela.

97 Nació el 23 de septiembre de 2011. Folio 216 del escrito de tutela.

98 Su lugar de residencia es la calle 137 No. 143ª – 28, Barrio Berlín. Folios 1 y 2 del escrito del 25 de abril de 2022.

99 Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022.

100 Folio 224 del escrito de tutela.

101 En concreto, afirmó: “Realizo el presente documento de manera libre y voluntaria, con el fin de regularizar mi situación migratoria de manera inmediata, renuncio a todos los términos de ley, etapas procesales y demás recursos aceptando el cargo formulado.” Folio 108 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

102 Folio 23 del escrito de tutela.

103 Contra la Secretaria Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

104 La decisión de primera instancia fue adoptada por el Juzgado 18 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá que negó el amparo, el 24 de mayo de 2021.

105 Folio 239 del escrito de tutela.

106 Folio 239 del escrito de tutela.

107 Folios 228 al 240 del escrito de tutela.

108 Nació el 20 de diciembre de 1977. Folio 59 del escrito de tutela.

109 Explicó en su petición: “necesito de atención médica urgente, controles médicos y diagnóstico oportuno para evitar que mi delicado estado de salud se siga deteriorando. Este tratamiento incluso se me ha negado en Colombia y se me han exigido pagos con ocasión a los tratamientos de Urgencia que me han sido prestados, no puedo afiliarme a una EPS debido a que no cuento con un documento que regularice mi estancia en Colombia, y si bien he solventado en una oportunidad como particular mi atención médica, no puedo hacerlo actualmente ya que no tengo cómo generar recursos. En ese sentido, y atendiendo a las actuales condiciones de mi país de origen, Venezuela, concretamente en lo que refiere a grave alteración del orden público y violación masiva de DDHH, la imposibilidad de asegurar mi atención médica y ante todo de tener una vida digna, solicito amablemente el reconocimiento de mi condición como refugiada ante el Estado colombiano.” Folios 31 al 38 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

110 Folios 262 y 263 del escrito de tutela.

111 Folio 235 del escrito de tutela.

112 Nació el 15 de marzo de 1999. Folio 61 del escrito de tutela.

113 Folio 266 del escrito de tutela.

114 Explicó, en este punto que, dado que Migración Colombia le informó que sus datos se habían borrado del sistema, realizó la toma del registro biométrico nuevamente el 18 de abril de 2022. Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022 y anexos y folio 1 del escrito del 16 de mayo de 2022, suscritos por la accionante.

115 Para el 18 de abril de 2021 contaba con 21.2 semanas de gestación y aduce haber enfrentado obstáculos en la atención de salud, especialmente en la realización de controles prenatales y ecografías debido a su condición migratoria irregular. Sin embargo, indica que en los exámenes practicados "se reportan afecciones en la orina y altos niveles de anemia." Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022 y anexos.

116 Nació el 17 de noviembre de 2018 y actualmente es titular de un Permiso por Protección Temporal, expedido el 14 de noviembre de 2021, con vigencia al 30 de mayo de 2031.

117 Asegura que el mayor monto percibido cuando las ventas son positivas es alrededor de $800.000 de los cuales pagan "$200.000 del canon de arrendamiento, alimentación para nuestro núcleo familiar, salud, tratamientos y exámenes para mi gestación y las demás necesidades que se requieren para garantizar unos mínimos estándares de vida digna." Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

118 Nació el 20 de septiembre de 1989 y estudió hasta educación secundaria. Folio 58 del escrito de tutela y folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

119 En concreto desertó de su cargo como Sargento Primero, el 5 de septiembre de 2019.

120 Ello ante "el riesgo de ser encarcelado por no apoyar al gobierno de turno." Inclusive, el riesgo de ser torturado y sometido a otros tratos humanos. Folio 7 del escrito del 25 de abril de 2022.

121 Folio 270 del escrito de tutela. De acuerdo con el artículo 129 del Código Penal de Venezuela: "El que dentro o fuera de Venezuela, sin complicidad con otra Nación, atente por sí solo contra la independencia o la integridad del espacio geográfico de la República, será castigado con la pena de presidio de veinte a veintiséis años. Con la misma pena será castigado quien solicite, gestione o impetre, en cualquier forma, la intervención de un Gobierno extranjero para derrocar al gobierno venezolano."

122 Folios 2 y 19 del escrito del 25 de abril de 2022. Al proceso fue aportada una fotografía con el siguiente titular: "Entérate! Estos son los supuestos mercenarios que busca el régimen." Dentro de ellos figura el actor Carlos.

123 Sobre el particular, el actor precisó que "se garantizó su participación en [este] trámite policivo desde que la inspectora de policía Erika Daniela Arango Castañeda, en el lugar de los hechos, le informó que su comportamiento en el sistema de transporte masivo Transmilenio al estar vendiendo helados dentro de la estación podría contrariar el ordenamiento colombiano. Su participación fue garantizada [al] indicársele la posibilidad de conmutar la

sanción con una medida correctiva, como lo es la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, la cual en efecto tuvo lugar." Folio 278 del escrito de tutela y folio 2 del escrito del 16 de mayo de 2022 aportado por la Corporación Opción Legal.

124 Y aclaró que solo hasta el fallo de primera instancia conoció detalles de dichos comparendos "y se percató de que los datos no coincidían ni con su firma, ni incluso con las fechas en que él afirmaba haber estado en la ciudad de Bogotá; tampoco con su dirección de correo electrónico ni con su dirección de su lugar de residencia." Folios 3 y 6 del escrito del 25 de abril de 2022.

125 Folio 5 del escrito del 25 de abril de 2022.

126 En palabras del Nodo Centro, quienes respondieron el requerimiento de la Corte en defensa del actor: "Partiendo de la buena fe respecto de lo que informó el señor Carlos, puede afirmarse que no fue respetado el procedimiento indicado en el artículo 223 de la ley 1801 de 2016 referente al procedimiento verbal abreviado; sin el conocimiento del mismo, la audiencia no pudo iniciarse en el lugar de los hechos y el accionante no fue debidamente citado luego de la supuesta ocurrencia, por lo que no tuvo oportunidad alguna de defensa." Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022.

127 Especialmente porque (i) no hay prueba de citación a audiencia pública, (ii) no tuvo los 20 minutos que otorga la ley para exponer argumentos y pruebas; (iii) no existió espacio para la conciliación y "la decisión no pudo estar debidamente motivada en los hechos demostrados y con oportunidad de haber sido controvertidos. Mucho menos, [contó] con la oportunidad de interponer recursos." En conclusión: "no fue oído en descargos y la autoridad de Policía no contó con los elementos para ponderar los hechos y procurar mediación." Folios 4 y 5 del escrito del 16 de mayo de 2022, allegado por Opción Legal.

128 Folios 270 al 274 del escrito de tutela.

129 Folio 25 del escrito de tutela.

131 Folio 288 del escrito de tutela.

132 Folio 289 del escrito de tutela.

133 Nació el 2 de enero de 2015. Folio 286 del escrito de tutela.

134 Nació el 27 de febrero de 2011. Folio 287 del escrito de tutela.

135 Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022.

136 Mediante acta individual de reparto de fecha 25 de agosto de 2021.

137 Folio 1 del Auto del 2 de septiembre de 2021 proferido por la autoridad de tutela de primera instancia. Archivo digital "10_11001333502220210026201 9expedientedigidemanday20210930174038.pdf."

138 Archivo digital “8_11001333502220210026201 7expedientedigidemanday20210930174034.pdf”, folios 1 al 46.

139 Archivo digital “9_11001333502220210026201 8expedientedigidemanday20210930174036.pdf”, folios 1 al 383.

140 En atención a que los hechos objeto de debate tuvieron ocurrencia en la jurisdicción de Bogotá.

141 Folios 1 al 46.

142 El Intendente Javier Hernán Morales Hernández.

143 Folio 5 del escrito de 31 de agosto de 2021.

144 En respuesta al auto de pruebas proferido por esta Sala el 9 de mayo de 2022, la Secretaría Distrital de Gobierno – Dirección para la Gestión Policiva, en escrito del 16 de mayo de 2022, precisó que “el comparendo No. 11-001-6-2020- 325062 fue eliminado del sistema por la Policía Nacional”, por lo que en total se tienen seis actuaciones policivas en contra del señor Carlos.

145 Tales como los uniformados y comandantes de Estación, Subestación o CAI de la Policía Nacional.

146 Folio 7 del escrito del 31 de agosto de 2021.

147 Folio 6 del escrito del 31 de agosto de 2021.

148 Dependientes de la Oficina de Gestión Policiva, perteneciente a la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría Distrital de Gobierno.

149 Concretamente, el Inspector de Policía es la autoridad que por competencia evalúa o, en su defecto, cita a audiencia para confirmar si el ciudadano es infractor o no y, en consecuencia, tiene la decisión final para definir si procede la imposición de la medida correctiva correspondiente o por el contrario la eliminación de la misma.

150 Folio 6 del escrito del 31 de agosto de 2021.

151 Sobre el particular, advirtió que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, “[l] as disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.” Esta misma previsión, informó, encontraba sustento en el artículo 4 de la Ley 1801 de 2016, relativa a la “Autonomía del acto y del procedimiento de Policía.”

152 Folios 1 al 383.

153 Folios 8 y 9 del escrito del 31 de agosto de 2021.

154 Folio 9 del escrito del 31 de agosto de 2021.

155 Aclaró, en este punto, que “la concesión del estatus de refugiado está supeditada al estudio de la solicitud, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, cuya decisión es adoptada por la Ministra de Relaciones Exteriores previa recomendación de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), de acuerdo con el análisis adelantado y la superación de todas y cada una de las etapas del procedimiento, las cuales se atienden -como ya se dijo- de acuerdo con el orden de radicación de las más de 36.000 solicitudes de refugio, en respeto al derecho al debido proceso y al derecho de igualdad de todos los solicitantes de refugio.” Folio 37 del escrito del 31 de agosto de 2021.

156 Ni de asistencia en servicios públicos sociales, ni de salud. Folio 37 del escrito del 31 de agosto de 2021.

157 En virtud de la cual un segundo o tercer Estado decide, soberanamente, reconocer o no la condición de refugiado a un extranjero, a quien presuntamente su país de origen o de última residencia no le habría brindado la protección nacional que solicita. Folio 25 del escrito del 31 de agosto de 2021.

158 Folio 9 del escrito del 31 de agosto de 2021.

159 En todo caso, precisó: “En tanto la UAE Migración Colombia surte las validaciones necesarias y estudia el cumplimiento de los requisitos para otorgar el PPT, el solicitante de refugio mantiene su salvoconducto SC2, y no se afecta el trámite de su solicitud. Si la UAE Migración Colombia niega el PPT, el solicitante de refugio mantendrá su salvoconducto y podrá continuar con el trámite de su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado.” Folio 9 del escrito del 31 de agosto de 2021.

160 Ana, Isabel, Andrea, Juana y Carlos.

161 De que trata el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015.

162 Folio 31 del escrito de 31 de agosto de 2021.

163 En la que solicitó: “(...) se eliminen las multas evidenciadas que no fueron correctamente notificadas e informadas a mi persona, toda vez que con su interposición se está vulnerando mi derecho fundamental al debido proceso. 2. En caso de que la anterior petición no sea atendida, se proceda a informar que tipo de procedimiento es el adecuado por el cual se puntualice la razón de su interposición y posteriormente se indique el camino a seguir para eliminar tales de mi historial. (...)” Folio 7 del escrito del 13 de septiembre de 2021 de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Archivo digital “19_11001333502220210026201 18expedientedigidemanday20210930174044.pdf.”

164 Folio 20 de la decisión de tutela de primera instancia. Archivo digital

“13_11001333502220210026201 12expedientedigidemanday20210930174040.pdf.”

165 Folios 1 al 20.

166 Folio 17 de la decisión de tutela de primera instancia.

167 Según la autoridad judicial, el plazo razonable “si bien, no está señalado en el Decreto 1067 de 2015, puede considerarse que corresponde a tres (3) años de acaecidos los hechos, la conducta o la omisión, en aplicación a las normas generales que prevén la caducidad de la facultad sancionatoria, previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Folios 17 y 18 de la decisión de tutela de primera instancia.

168 Folio 18 de la decisión de tutela de primera instancia.

169 Sobre el particular indicó: “Es pertinente destacar que no se transgreden disposiciones de carácter internacional como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, específicamente, la prohibición de imponer sanciones a los refugiados por causa de su entrada o permanencia ilegales, prevista en el artículo 31 del instrumento internacional en mención, porque en los casos concretos, la condición de personas refugiadas aún no ha sido reconocida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y no corresponde al presente escenario constitucional, arrogarse esa potestad discrecional conferida a cada Estado.” Folio 18 de la decisión de tutela de primera instancia. Archivo digital “13_11001333502220210026201 12expedientedigidemanday20210930174040.pdf.”

170 Y agregó: “Adicionalmente, no se evidencia que exista imposición de sanciones de multa o actividades pedagógicas conmutativas que estén pendientes de cumplir. En consecuencia, no hay lugar a declarar la nulidad de multas impuestas por la Policía Nacional.” Folio 18 de la decisión de tutela de primera instancia.

171 Folios 1 al 30.

172 Folio 3 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

173 Folio 1 del Auto del 20 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Veintidós Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá.

174 Folios 1 al 14.

175 Folio 3 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

176 En palabras de las accionantes: “los funcionarios de dicha entidad lejos de comprender esa necesidad de protección internacional y actuar conforme a las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado colombiano, iniciaron una actuación administrativa sancionatoria en su contra, que tiene el fatídico efecto de excluirlas del acceso al Permiso por Protección Temporal de conformidad con lo explicado anteriormente. Normativa que, por demás, resulta violatoria del debido proceso por vulnerar el principio de presunción de inocencia, en la medida en que cualquier anotación, antecedente o procedimiento en curso excluye a las personas venezolanas del acceso al PPT, incluso sin que exista ninguna decisión o sanción firme en su contra.” Folios 3 y 6 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

177 Conforme el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

178 Folios 4 y 5 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

179 A la luz del artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 de 2015 y el artículo 7.20B de la Ley 2136 de 2021.

180 La paciente había sido diagnosticada en la fecha con “meningitis bacteriana, no especificada.” Folios 1 y 30 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022.

181 Folio 13 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

183 Folio 3 del escrito del 25 de abril de 2022.

184 Folio 11 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

185 Folio 13 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

186 Folios 1 al 46.

187 Folio 3 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

188 Enfatizo que, según la Dirección de Tecnologías y Sistemas de Información de la Secretaría: “se observa la recepción de un mensaje el día 02-09-21 a las 10:52 am pero marcado como error, por lo cual es probable la no recepción del mensaje.” Folio 3 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

189 Quedando registrada el 10 de septiembre de 2021, bajo el radicado No. 20215410478611.

190 En la petición, el actor solicitó lo siguiente: “dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la respuesta de esta petición se eliminen las multas evidenciadas que no fueron correctamente notificadas e informadas a mi persona, toda vez que con su interposición se está vulnerando mi derecho fundamental al debido proceso. 2. En caso de que la anterior petición no sea atendida, se proceda a informar que tipo de procedimiento es el adecuado por el cual se puntualice la razón de su interposición y posteriormente se indique el camino a seguir para eliminar tales de mi historial. 3. Que en el sistema se haga constar la realización del respectivo curso por el cual se expide el certificado para reducir las consecuencias de la medida correctiva impuesta relacionada con este expediente.” Folio 7 del escrito del 13 de septiembre de 201.

191 Folio 5 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

192 Con oficio 20213400581792 del 13 de septiembre de 2021.

193 Explicó que con fundamento en dicha normativa: “procedemos a dar traslado a su despacho de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, para que, en el marco de sus funciones se sirva asignar a la Inspección de Policía competente para brindar respuesta clara, precisa y de fondo sobre su petición, con copia a esta Secretaría.” Folio 7 del escrito del 13 de

septiembre de 2021 de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

194 Mediante misiva No. 20213400581782 del 13 de septiembre de 2021 dirigida al correo electrónico por él señalado. Folios 9 al 13 del escrito del 13 de septiembre de 2021.

195 En los expedientes N° 11-001-6-2020-254896 y N° 11-001-6-2020-325062.

196 Folios 1 al 33.

197 Precisó en este punto que en la Guía para la verificación y el Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Migratoria, "se avaló que las personas pudieran renunciar a los términos procesales. Por lo tanto, la señora Ana, ejerció su derecho al desistir de ellos sin que estuviera en contra de la ley o viciado de alguna nulidad." Folios 21 y 22 de la decisión de tutela de segunda instancia. Archivo digital "31_11001333502220210026201 1fallofallo20211026150242.pdf."

198 Resaltó que "el señor Carlos estuvo presente en la diligencia y la firma que aparece concuerda a la visible en el documento de identificación del extranjero (folio 275) y otros documentos firmados por él, como ejemplo el derecho de petición interpuesto ante la Secretaria Distrital (folio 274) y el salvoconducto otorgado (folio 285). No obstante, la firma realizada en los sistemas digitales puede tener variación de caligrafía, pero coincide con la firma original." Folio 30 de la decisión de tutela de segunda instancia.

199 Folio 30 de la decisión de tutela de segunda instancia.

200 Si bien la accionante Andrea falleció durante el trámite del presente proceso de tutela, resulta necesario analizar su caso para determinar si esta Corte debe realizar algún pronunciamiento o llamado de atención sobre la posible violación de sus derechos fundamentales.

201 Vale aclarar en este punto que, mediante escrito del 7 de diciembre de 2021, la Corporación Opción Legal solicitó la selección para revisión del asunto. Señaló que es importante que se "profiera un pronunciamiento que permita reivindicar los derechos de la población refugiada, que ha sido invisibilizada en la categoría de población migrante." En concreto, advirtió que (i) debe abordarse el alcance de la prohibición de sancionar el ingreso irregular para personas con necesidad de protección internacional, a la luz del principio de la presunción de inocencia y bajo la óptica de que se "configura una revictimización de los accionantes, por parte de las entidades accionadas, al excluir del acceso al PPT a población que no logró ingresar de manera regular a Colombia por carencia de pasaporte, que actualmente es prácticamente imposible expedir/renovar en Venezuela" y (ii) deben retrotraerse los procedimientos migratorios sancionatorios iniciados "hasta el momento previo al que se generaron las vulneraciones al debido proceso" para así garantizar una adecuada defensa. De hecho, la iniciación y prolongación de estos procedimientos sancionatorios, en las condiciones actuales, "hace nugatoria la posibilidad de acceder al Permiso por Protección Temporal" cuyo trámite está en curso. Folios 1 al 12 del escrito en mención, el cual fue allegado nuevamente el 13 de diciembre de 2021, el 12 y 13 de enero de 2022.

202 La información que se expondrá enseguida se deriva del escrito de tutela, de las respuestas de las accionantes y del actor del 25 de abril de 2022, de los pronunciamientos de Migración Colombia del 26 de abril de 2022 y 17 de mayo de 2022, así como del amicus curiae de fecha 5 de abril de 2022.

203 Relativa a: “Ingreso irregular. Considerase irregular el ingreso al territorio nacional en los siguientes casos: (…) 2. Ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio.”

204 Que refiere: “Permanencia irregular. Considérase irregular la permanencia de un extranjero en territorio nacional en los siguientes casos: 1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4. del presente decreto.”

206 Folios 121 a 126 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

207 Folios 70 al 72 del escrito de tutela.

208 El primero del 12 de marzo de 2020 al 11 de abril siguiente. El segundo del 7 de septiembre de 2021 al 7 de octubre de 2021. Folio 5 del escrito de Migración Colombia del 26 de abril de 2022.

209 Folio 16 del escrito del 26 de abril de 2022 y folio 8 del escrito del 17 de mayo de 2022, ambos allegados por Migración Colombia.

210 Folios 110 al 114 del escrito de tutela y folios 30 al 36 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

211 Folios 30 a 35 escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

212 Folio 13 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

213 Folios 27 al 29 del escrito del 17 de mayo de 2022 de Migración Colombia. El 19 de marzo de 2021, se compartió con la actora un documento denominado “Acta de Socialización” donde se le informaron las posibilidades de regularización en el país, a través de los permisos especiales de permanencia o los trámites de visado, así como las prerrogativas en materia de salud y trabajo. Folios 48 al 50 del escrito del 26 de abril de 2022 presentado por Migración Colombia.

214 Folio 132 del escrito de tutela.

215 Resolución No. 20217030039116 del 10 de diciembre de 2021. Folios 42 a 49 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

216 Folios 164 al 168 del escrito de tutela.

217 Folios 78 a 81 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

218 Folios 161 al 163 del escrito de tutela.

219 De acuerdo con Migración Colombia, la actora no adelantó gestión adicional alguna tendiente a solicitar la prórroga del salvoconducto. Folio 184 del escrito de tutela y folio 5 del escrito del 17 de mayo de 2022, presentado por la Unidad Administrativa.

220 Folio 9 del escrito del 17 de mayo de 2022, allegado por Migración Colombia.

221 Folios 199 al 205 del escrito de tutela.

222 Folios 134 a 139 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

223 Folio 14 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

224 Folio 7 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

225 Folio 16 del escrito del 26 de abril de 2022 y folio 10 del escrito del 17 de mayo de 2022.

226 Folios 241 al 248 del escrito de tutela.

227 Folios 60 y 61 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

228 Folios 57 al 59 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

229 El 24 de octubre de 2019 al 23 de noviembre de 2019; el 26 de noviembre de 2019 hasta el 26 de diciembre siguiente; el 26 de diciembre de 2019 al 25 de enero de 2020, el 27 de enero de 2020 hasta el 26 de febrero de 2020, del 28 de febrero de 2020 hasta el 29 de marzo de 2020 y el 21 de abril de 2021 hasta el 21 de mayo de 2021. Folios 223 y 264 del escrito de tutela y folio 8 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

230 Folio 10 del escrito del 17 de mayo de 2022, allegado por Migración Colombia.

231 Folios 251 al 259 del escrito de tutela.

232 Folios 96 a 102 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

233 Folio 93 al 95 del escrito del 17 de mayo de

234 El 24 de octubre de octubre de 2019 al 23 de noviembre siguiente; el 26 de noviembre de 2019 al 26 de diciembre de 2019; del 26 de diciembre de 2019 al 25 de enero de 2020; el 27 de enero de 2020 hasta el 26 de febrero siguiente y del 28 de febrero de 2020 hasta el 29 de marzo de 2020. En las últimas fechas enunciadas también se le otorgó salvoconducto a su hija Leah Joseanni. Folios 219 y 221 del escrito de tutela y folios 8 y 9 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

235 Folios 104 al 111 del escrito del 17 de mayo de 2022 presentado por Migración Colombia.

236 Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022 allegado por Carmen.

237 Folio 15 del escrito del 26 de abril de 2022 y folio 11 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportados ambos por Migración Colombia. En el último de los pronunciamientos presentados se advirtió expresamente: “No se ha iniciado actuación administrativa.”

238 La información descrita a continuación corresponde a los datos suministrados en el escrito de tutela, las respuestas de la Policía Metropolitana de Bogotá del 31 de agosto de 2021, 28 de abril de 2022 y 21 de mayo de 2022, las respuestas de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia del 13 de septiembre de 2021 y 25 de abril de 2022, el escrito del actor del 25 de abril de 2022, los pronunciamientos de la Secretaría Distrital de Gobierno del 25 de abril de 2022 y 16 de mayo de 2022, radicados 20222244901471 y 20221804905751 y el pronunciamiento de Opción Legal del 16 de mayo de 2022.

240 Con las siguientes anotaciones: “sin incidente por congestión de canal ciudadano venezolano no firma” y “Pago conmutado – curso/programa.” El hecho de no haber firmado el documento fue reconocido por el mismo accionante. Folios 17 y 18 del escrito del 31 de agosto de 2021 y folio 6 del escrito del 16 de mayo de 2022, allegado al trámite por Opción Legal.

241 Equivalente a 4 salarios mínimos diarios legales vigentes.

242 Medida correctiva que en el caso de Bogotá se cumple en la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, en los términos del artículo 175 de la Ley 1801 de 2016.

243 Luego de adelantarse la audiencia pública el 29 de septiembre de 2021, conforme el trámite procesal derivado del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016. Se advierte que el contenido de esta decisión no obra en el proceso, pese a su requerimiento por parte de la Sala Primera, pero su estado actual fue señalado por la Policía Metropolitana de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno, en sus pronunciamientos.

244 Folio 1 de los anexos del escrito del 28 de abril de 2022.

245 En particular, “[e]l ciudadano en mención ingresa indebidamente a la estación de Transmilenio granja cra 77 por las puertas laterales del vagón número 3.” Folio 21 del escrito del 31 de agosto de 2021. Como argumentos de defensa, el actor advirtió: “me encontraba en la estación, entrando en la estación me requieren unos [agentes] y proceden a realizar una requisa encontrándome manifestándome (sic) que me estaba colando a la estación sin ser eso cierto.”  Folio 5 de los anexos del escrito de respuesta del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

246 Con las siguientes anotaciones: “Sin incidente ya que la central se encontraba ocupada, se hace entrega del documento de identidad al ocupada y se notifica del comparendo.” Folio 22 del escrito del 31 de agosto de 2021.

247 Equivalente a 4 salarios mínimos diarios legales vigentes.

248 Luego de adelantarse la audiencia el 29 de septiembre de 2021, en presencia del involucrado. En ella se consideró que, en aplicación de los principios de necesidad (numeral 13 del artículo 8 del Decreto 1801 de 2016) y razonabilidad  (numeral 12 del artículo 8 ibidem) no resultaba procedente imponer una multa, máxime cuando, de un lado, de acuerdo

con el historial consultado, el ciudadano “no ha sido reincidente en el comportamiento señalado” y, del otro, la Ley 1801 de 2016 es de carácter preventivo, no sancionatorio. La decisión quedó notificada en estrados en la fecha enunciada y el actor manifestó estar de acuerdo con la misma. Folios 7 y 8 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

249 Se afirmó que “el ciudadano ingresa dos por uno.” Folio 24 del escrito del 31 de agosto de 2021. Sobre el particular, el actor, se defendió argumentando: “[en] el momento de los hechos estaba por entrar al Transmilenio la tarjeta timbro en rojo, a lo cual pedí el favor de que pudieran dar (sic) un pasaje para entrar, se ofrecieron pero una vez adentro un agente de policía me hace devolver y al ver que no tenía saldo le dije que estaba bloqueada aun así procede a poner el comparendo, le explique pero no acepto.” Folio 1 del anexo del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

250 Con la siguiente anotación: “sin incidente por congestión ciudadano venezolano.” Folio 24 del escrito del 31 de agosto de 2021.

251 Equivalente a 8 salarios mínimos diarios legales vigentes.

252 Luego de adelantarse la audiencia el 29 de septiembre de 2021, en presencia del involucrado. En ella se consideró que, en aplicación de los principios de necesidad (numeral 13 del artículo 8 del Decreto 1801 de 2016) y razonabilidad (numeral 12 del artículo 8 ibidem) no resultaba procedente imponer una multa, máxime cuando, de un lado, el ciudadano “no ha sido reincidente en el comportamiento señalado” y, del otro, la Ley 1801 de 2016 es de carácter preventivo, no sancionatorio. La decisión quedó notificada en estrados en la fecha enunciada y el actor manifestó estar de acuerdo con la misma. Folios 3 y 4 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

253 Esto por cuanto “el ciudadano ingresa indebidamente al sistema dos por uno.” Folio 42 del escrito del 31 de agosto de 2021. Al respecto, se defendió en audiencia afirmando: “me encontraba en la puerta de la estación del Transmilenio, olvide mi tarjeta en la casa, por lo que solicite que me compraran un pasaje yo les daba la plata, una vez adentro me paran y me solicitan la tarjeta lo cual manifestó (sic) que pedí el favor de que me lo compraran, pero la persona ya no estaba en ese momento para que atestiguara, por lo que me solicitaron mi cédula y me imponen el presente comparendo.” Folio 13 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 presentado por la Secretaría Distrital de Gobierno.

254 Con la siguiente observación: “sin incidente por congestión de canal ciudadano venezolano.” Folio 46 del escrito del 31 de agosto de 2021.

255 Equivalente a 8 unidades de valor tributario.

256 Luego de adelantarse la audiencia el 29 de septiembre de 2021, en presencia del presunto infractor. En ella se consideró que, en aplicación de los principios de necesidad (numeral 13 del artículo 8 del Decreto 1801 de 2016) y razonabilidad, predicable de las circunstancias de cada caso (numeral 12 del artículo 8 ibidem) no resultaba procedente imponer una multa, máxime cuando, de un lado, el ciudadano “no ha sido reincidente en el comportamiento señalado” y, del otro, la Ley 1801 de 2016 es de carácter preventivo, no

sancionatorio. La decisión quedó notificada en estrados en la fecha enunciada y el actor manifestó estar de acuerdo con la misma. Folios 15 y 16 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

257 Específicamente el "ciudadano ingresa indebidamente al sistema por las puertas laterales." Folio 30 del escrito del 31 de agosto de 2021. En su defensa, argumentó lo siguiente: "[en] el momento de los hechos estaba por entrar al Transmilenio no tenía medios económicos y pedí el favor el cual accedió una señora (sic) muy formalmente a regalármelo pero una vez adentro en la estación me requieren unos [agentes] y proceden a realizar un requisa encontrándome manifestándome (sic) que me estaba colando a la estación sin ser eso cierto." Folio 9 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

258 Se anota como observaciones: "sin incidente por congestión de canal ciudadano venezolano." Folio 30 del escrito del 31 de agosto de 2021.

259 Equivalente a 4 unidades de valor tributario -UVT-.

260 Luego de adelantarse la audiencia el 29 de septiembre de 2021, en presencia del presunto infractor. En ella se consideró que, en aplicación de los principios de necesidad (numeral 13 del artículo 8 del Decreto 1801 de 2016) y razonabilidad, predicable de las circunstancias de cada caso (numeral 12 del artículo 8 ibidem) no resultaba procedente imponer una multa, máxime cuando, de un lado, el ciudadano "no ha sido reincidente en el comportamiento señalado" y, del otro, la Ley 1801 de 2016 es de carácter preventivo, no sancionatorio. La decisión quedó notificada en estrados en la fecha enunciada y el actor manifestó estar de acuerdo con la misma. Folios 11 y 12 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022 de la Secretaría Distrital de Gobierno.

261 En concreto: "el ciudadano se encontraba en la vía pública sin ninguna justificación incumpliendo el decreto 121 de la alcaldía mayor de Bogotá." Puntualmente, "al ciudadano se le impuso el comparendo por no acatar la orden de policía establecida por la Alcaldesa Mayor de Bogotá en uso de sus funciones previstas en los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, respecto del aislamiento obligatorio que se dispuso por la emergencia sanitaria por "covid-19" en la ciudad de Bogotá para el día 8 de mayo de 2020, que se encontraba en vigencia el Decreto Distrital 121 de 2020." Frente a ello, el actor indicó: "salí hacer unas compras." Folio 33 del escrito del 31 de agosto de 2021 y folio 2 del escrito del 16 de mayo de 2022, radicado 20222244901471.

262 Como observaciones de la autoridad de policía se consignó: "no se crea incidente la central de radio se encuentra ocupada." Folio 34 del escrito del 31 de agosto de 2021.

263 Equivalente a 32 unidades de valor tributario.

264 Escrito de la Policía Metropolitana de Bogotá del 6 de septiembre de 2022.

265 La información que se presentará a continuación se deriva del escrito de tutela, de los escritos de las accionantes y del actor de fechas 25 de abril de 2022, 16 y 17 de mayo de 2022, de las respuestas de Migración Colombia del 26 de abril de 2022 y 17 de mayo de

2022 así como del pronunciamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores que data del 13 de mayo de 2022.

266 Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022 y anexos.

267 De acuerdo con la agente oficiosa, lo anterior luego de promover, el 22 de octubre de 2021, un incidente de desacato respecto de lo ordenado por el juez de tutela de primera instancia quien procedió a requerir a los responsables, el 26 de octubre siguiente. Folios 2 y 73 al 82 del escrito de fecha 16 de mayo de 2022, presentado por la señora Elsa.

268 La madre de la accionante presentó un derecho de petición ante Migración Colombia, el 8 de marzo de 2022, invocando la "priorización de la aprobación, expedición y entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) a favor de Alicia" dado que "han pasado 124 días desde que se cumplieron con los pasos para la solicitud, los cuales culminaron con la realización de su registro biométrico el 4 de noviembre de 2021." Aclaró que el PPT resulta necesario para el acceso de su hija a atención integral en salud debido a su delicada condición clínica y, especialmente, la necesidad de ser trasladada a una unidad de cuidados crónicos. Anexos del escrito del 25 de abril de 2022 y folio 6 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

269 Sufrió de cáncer de mama y actualmente padece "tumor maligno secundario de la piel", motivo por el cual permanece en tratamiento de quimioterapia una vez a la semana. Folio 13 del escrito del 25 de abril de 2022.

270 Folios 6 y 26 del escrito del 25 de abril de 2022.

271 Folios 3 y 24 del escrito del 25 de abril de 2022 suscrito por la accionante.

272 Folio 6 del escrito del 26 de abril de 2022 suscrito por Migración Colombia.

273 Aduce que por su cáncer de mama: "nódulo sólido en mama izquierda" y "quiste simple en mama derecha" cada 21 días le realizan quimioterapias. Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022 y folio 71 del escrito del 17 de mayo de 2022 de Migración Colombia.

274 Folio 2 del escrito del 16 de mayo de 2022, suscrito por la actora.

275 Folio 196 del escrito de tutela.

276 Folio 1 y 3 del escrito del 16 de mayo de 2022 suscrito por la actora.

277 Folio 6 y 6 del escrito del 17 de mayo de 2022 suscrito por Migración Colombia.

278 Folio 1 del escrito del 25 de abril de 2022, suscrito por la actora.

279 Folio 7 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia. Se aclara que, de acuerdo con la información suministrada por la actora, el pre-registro virtual lo realizó el 13 de mayo de 2021.

280 Aduce que ese mismo día acudió a la cita de registro biométrico presencial también asignada a su hija. Folio 5 del escrito del 25 de abril de 2022 y folio 1 del escrito del 17 de

mayo de 2022, ambos suscritos por la actora.

281 Folio 7 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

282 Folio 8 del escrito del 5 de abril de 2022 presentado por la Corporación Opción Legal.

283 Folio 3 del escrito del 16 de mayo de 2022, suscrito por su hija, Carmen.

284 Folio 8 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

285 Folio 2 del escrito del 25 de abril de 2022 y anexos, suscrito por la accionante.

286 Folio 9 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

287 El Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal, advirtió que, desde finales de enero del 2021, perdieron contacto con el accionante, sin embargo, en defensa de sus intereses, respondieron el llamado judicial, advirtiendo que desconocían si el señor Carlos y su familia acudieron efectivamente a la cita de registro biométrico. Folio 289 del escrito de tutela y folio 2 del escrito de Opción Legal.

289 Los datos que se evidenciarían en el siguiente cuadro se desprenden del contenido del escrito de tutela, de las respuestas de las accionantes y del actor del 25 de abril de 2022, 16 y 17 de mayo de 2022 así como de los pronunciamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de fechas 31 de agosto de 2021, 25 de abril de 2022 y 13 de mayo de 2022.

290 Sobre este punto en particular, la Cancillería aclaró que los solicitantes de refugio y sus beneficiarios tienen el deber de (i) reclamar personalmente el salvoconducto de permanencia en las instalaciones de Migración Colombia, entidad directamente encargada de su expedición y (ii) solicitar la prórroga de los mismos antes de su vencimiento para lo cual deben dirigir una petición al correo oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores instituido para el efecto quien se encarga únicamente de tramitar la solicitud.

291 Luego de requerirle el 10 de marzo de 2021, la remisión de documentos faltantes, los cuales fueron enviados el 15 de marzo siguiente.

292 Salvoconducto de permanencia para resolver situación de refugio, por primera vez.

293 Siempre que se cumpla con el respectivo proceso de afiliación.

294 El 4 de mayo de 2021 hasta el 30 de octubre de 2021 y el 17 de diciembre de 2021 hasta el 14 de junio de 2022. Folio 118 del escrito de tutela y folio 22 del escrito del 25 de abril de 2022, suscrito por la accionante.

295 La solicitante radicó la petición ante Migración Colombia, el 29 de octubre de 2019, por lo que fue remitida por competencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, el 1 de noviembre siguiente. El 26 de diciembre de 2020 y, posteriormente, el 3 de mayo de 2021, solicitó la inclusión como beneficiarias de Teresa (hija), Elva (madre) y Silvia (hermana).

296 En la fecha enunciada, se admitió parcialmente la solicitud y se requirió a la ciudadana la

remisión de algunos documentos faltantes.

297 Salvoconducto de permanencia para resolver situación de refugio, por primera vez. El 22 de junio de 2021, se solicitó una prórroga del salvoconducto ante Migración Colombia, requerimiento que fue puesto en conocimiento de la accionante ese mismo día.

298 Lo anterior, fue informado en la fecha anunciada a la accionante a quien también se le indicó que su madre y hermana no reunían los presupuestos previstos en el artículo 2.2.3.1.6.13. del Decreto 1067 de 2015 para fungir como beneficiarias de su solicitud de refugio por lo que debían promover un requerimiento en forma independiente.

299 Entre el 6 de diciembre de 2019 y el 5 de marzo de 2020; el 15 de diciembre de 2020 y el 12 de junio de 2021; el 15 de junio de 2021 y el 11 de diciembre de 2021 y el 21 de enero de 2022 hasta el 19 de julio de 2022. Folio 213 del escrito de tutela, folio 6 del escrito del 25 de abril de 2022, suscrito por la accionante y folio 7 del escrito del 26 de abril de 2022 de Migración Colombia.

300 El 28 de mayo de 2021, requirió ante la Cancillería una respuesta “de forma urgente” a su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada. El 30 de junio de 2021, la entidad le indicó que una vez allegará los elementos faltantes requeridos, el 16 de junio de 2021, se procedería a evaluar la admisión de la solicitud.

301 Luego de requerirle el envío de documentación faltante, el 16 y 30 de junio de 2021, la cual finalmente aportó el 15 de julio de 2021.

302 Salvoconducto de permanencia para resolver situación de refugio, por primera vez para ella y sus beneficiarios. La solicitud de expedición de este salvoconducto fue reiterada ante Migración Colombia, el 26 de julio de 2021, actuación informada a la peticionaria interesada. Posteriormente, el 25 de abril de 2022, procedió de oficio a requerir una nueva prórroga del salvoconducto de permanencia.

303 En la solicitud de admisión incluyó como beneficiarios a Claudia, Jairo y Emilia.

304 Luego de requerirle, primero, el 2 de marzo de 2021, algunos elementos de información faltantes, enviados parcialmente por la solicitante el 8 de marzo siguiente y, posteriormente, insistir en su envío, el 5 de abril de 2021, lográndose su recaudación el 8 de abril siguiente.

305 Salvoconducto de permanencia para resolver situación de refugio, por primera vez para la solicitante y sus beneficiarios.

306 El 7 de mayo de 2021 con vigencia hasta el 2 de noviembre de 2021 y el 5 de noviembre de 2021 hasta el 3 de mayo de 2022. De acuerdo con la accionante no renovó el salvoconducto tras su último vencimiento. Folios 52 y 53 de los anexos del escrito del 25 de abril de 2022, presentado por Carmen y folio 1 del escrito de la actora del 16 de mayo de 2022.

307 Folio 5 a 8 del escrito del 25 de abril de 2022 presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

308 Inicialmente la solicitud fue radicada ante Migración Colombia, el 8 de octubre de 2019, y remitida a la Cancillería por competencia, el 11 de octubre siguiente. El 21 de julio de 2021, el accionante solicitó la inclusión como beneficiarias de Carolina, Marcela y Laura.

309 Salvoconducto de permanencia para resolver situación de refugio, por primera vez. El 11 de septiembre de 2020, se requirió ante Migración Colombia la prórroga del referido salvoconducto, actuación que le fue noticiada al ciudadano venezolano ese día. La misma gestión se repitió el 25 de abril de 2022.

310 El 14 de noviembre de 2019 hasta el 14 de diciembre de 2019; el 27 de octubre de 2020 con vigencia hasta el 24 de abril de 2021 y el 17 de septiembre de 2021 al 15 de marzo de 2022. Folio 285 del escrito de tutela, folio 17 del escrito del 25 de abril de 2022, presentado por el accionante y folio 9 del escrito del 26 de abril de 2022 allegado por Migración Colombia.

311 En la petición se hizo referencia a la expedición de un salvoconducto de permanencia pero fundamentalmente: “Teniendo en cuenta condición de salud y diagnósticos de la paciente y de acuerdo a concepto de médico tratante la paciente requiere ser atendida en Unidad de Cuidados para Pacientes Crónicos, la cual, dada la permanencia irregular en el país no es posible garantizarla, puesto que [la] paciente no cuenta con salvoconducto válido para realizar vinculación a Sistema de salud y que una EPS garantice los cuidado paliativos.” El 22 de febrero de 2021, la Trabajadora Social de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., UMHES Calle 80, Claudia Rincón, en nombre de la accionante, remitió ante el Ministerio una petición en la que invocó: “Se requiere de su apoyo como entidad, para realizar trámite de salvoconducto de la paciente o Permiso Especial de Permanencia (PEP), como refugiada toda vez, que es una paciente en una condición de salud crónica y requiere contar con un documento legal en Colombia, para poder ser afiliada a una Eps y poder acceder a una unidad de cuidado crónico.” Y aclaró que permanecía en condición de dependencia severa. Folio 26 del escrito del 31 de agosto de 2021. El 5 de marzo de 2021, la Cancillería se pronunció, reiterando los requisitos y el trámite propio del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. El 24 de mayo de 2021, la señora Elsa solicitó información en torno a la solicitud de refugio promovida por ella y en beneficio de su hija. El 8 de junio de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores le insistió en el “cumplimiento de lo dispuesto en el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015”, a fin de valorar lo pretendido. Folio 29 ibidem.

312 Igualmente, se le informó que la Cancillería no tenía injerencia alguna en la prestación de servicios de salud. Folio 22 del escrito del 31 de agosto de 2021.

313 Folio 31 del escrito de 31 de agosto de 2021.

314 Conforme a la información de la base de datos del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado, perteneciente a la Oficina de Correspondencia y del Centro Integral de Atención al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores.

315 Folio 2 del escrito del 16 de mayo de 2022, suscrito por la accionante.

317 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la

Constitución Política".

318 Conforme se dijo en la Sentencia C-311 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla: "La ley no puede restringir, en razón de la nacionalidad, los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, dado que ellos son inherentes a la persona humana y tienen un carácter universal."

319 Lo anterior encuentra sustento en lo previsto en el artículo 100 Superior, de acuerdo con el cual: "Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital". Ello, en armonía directa con el artículo 13 ibídem según el cual: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan." Más allá de la Constitución, los tratados internacionales sobre Derechos Humanos consagran derechos a los extranjeros que se encuentran en Colombia. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, aprobado en Colombia por medio de la Ley 16 de 1972), en su artículo 1.1 dispone lo siguiente: "Obligación de Respetar los Derechos. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". En igual sentido, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia por la Ley 74 de 1968) en su artículo 2.1 establece lo siguiente: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." Por su parte, el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 prevé: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición." (Subrayas fuera del texto original).

320 Así lo ha reconocido expresamente esta Corporación, entre otras, en las sentencias T-172 de 1993. MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y

Alejandro Martínez Caballero; T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz; T-380 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-321 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-834 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-269 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-956 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-338 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-314 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-421 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e); T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

321 Sobre el particular, pueden verse las sentencias T-1020 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-493 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

322 Ver sentencias T- 312 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-608 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

323 Ver entre otras, las sentencias T-061 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-188 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-947 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

324 Al respecto ver las sentencias T- 072 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-301 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; T-619 de 2014. M.P. (e) María Victoria Sáchica Méndez. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; T-652 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-573 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-452 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

325 Sentencia SU-055 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa, reiterada en la Sentencia T-299 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alejandro Linares Cantillo. La Corte ha sido menos rigurosa frente a esta exigencia cuando se trata de proteger los derechos a la vida y a la salud, en procura de garantizar el acceso a los servicios de salud. Al respecto ver las sentencias T-188 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-639 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

326 Ver entre otras, las sentencias T-072 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-312 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-493 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

327 Folio 28 del escrito de tutela.

328 Folio 8 del escrito del 25 de abril de 2022.

329 Anexo 6 del escrito del 25 de abril de 2022.

330 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

331 Sobre el requisito de la inmediatez, ver entre muchas otras las sentencias T-158 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-584 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-416 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; y T-038 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Aquiles Arrieta Gómez (e).

332 En este último caso, el juez debe valorar el perjuicio teniendo en cuenta que sea

(a) cierto e inminente, esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos que están ocurriendo o están próximos a ocurrir, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que se lesionaría material o moralmente en un grado relevante, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable. Quien alegue la ocurrencia de un perjuicio de esta naturaleza debe presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia de la tutela. El juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable. Por ello, es necesario que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez verificar la existencia del elemento en cuestión. Sobre el particular, el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 señala lo siguiente: "La tutela como mecanismo transitorio. Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. Si no se instaura, cesarán los efectos de éste."

333 Ley 1437 de 2011, Capítulo XI, artículos 229 al 241.

334 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

335 Ello es razonable en la medida en que el carácter proteccionista de la Carta Política debe influir en todo el orden jurídico vigente como reflejo de su supremacía, lo que supone que las demás jurisdicciones aborden los asuntos puestos a su consideración desde una visión más garantista y menos formal del derecho.

336 También existen otras diferencias sustanciales tales como que (i) cualquiera que sea el medio de control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se emplee, debe acudirse a través de abogado y siguiendo el procedimiento establecido, el cual, a pesar de su amplitud, está regido por la formalidad, en contraposición a la informalidad que rige la acción de tutela, para cuya interposición no se exigen especiales conocimientos jurídicos, ni tampoco es necesario que se presente la causa en determinada forma y (ii) por regla general, ante medidas cautelares en el marco del proceso de lo contencioso administrativo, es necesario prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que pueda ocasionar su decreto. No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública (artículo 232 de la Ley 1437 de 2011). En estos términos fue estudiado en la Sentencia T-376 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

337 M.P. María Victoria Calle Correa. Allí, se estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

338 El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 establece que, por regla general, cuando se solicite el decreto de una medida cautelar el juez debe correr traslado de la misma al demandado, para que este se pronuncie en el término de "cinco (5) días" (se advierte que el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 contempla las medidas cautelares de urgencia. La disposición establece que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite regular previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete). Vencido este último, según el mismo precepto, el funcionario cuenta con un término de "diez (10) días" para proferir el auto que decida las medidas cautelares. Contra la decisión que las concede proceden los recursos de apelación y súplica, según el caso, los cuales se confieren en el efecto devolutivo (de acuerdo con el numeral 2 del artículo 323 del Código General del Proceso, ello supone que no se suspende el cumplimiento de la providencia, ni el curso del proceso) y deben ser resueltos en un término máximo de 20 días.

339 Como se ve, mientras el artículo 233 del CPACA establece un término de más de 10 días, tan sólo para tomar la medida cautelar, según el procedimiento general, el artículo 86 de la Constitución Política fija un término perentorio de 10 días para adoptar la decisión final de instancia.

340 La facultad de decretar una medida provisional se fundamenta en lo previsto en el Decreto 2591 de 1991 y en la fuerza normativa suprema de la Constitución (artículo 4 Superior). Teniendo en cuenta lo anterior, se ha reconocido a los jueces de tutela una amplia discrecionalidad para decretar tales medidas, con base en los siguientes atributos: "i. el propósito que debe orientarlas ha de ser el de "evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación o, habiéndose constatado la existencia de una violación, ésta se torne más gravosa"; ii. en la definición del tipo de medidas que debe adoptar, "el juez de tutela puede ordenar todo lo que considere procedente para proteger los derechos fundamentales"; iii. en cuanto a si debe haber algún tipo de congruencia, ha dicho que el juez goza de una amplia discrecionalidad, y puede "proteger los derechos amenazados por encima de lo expresamente señalado por el interesado"; iv. pero en todo caso ha indicado que la adopción de las mismas, aunque discrecional, debe basarse en la constatación de que es necesaria y urgente, y la decisión ha de ser "razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada, lo que deberá hacer el juez del conocimiento, en forma expresa." Sentencia C-284 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

341 Por ser un dispositivo de protección judicial, el juez que conoce del amparo debe interpretar los alcances de sus potestades institucionales de conformidad con el derecho de toda persona a acceder a una justicia, donde sus bienes superiores sean efectivamente protegidos (artículos 2 y 229 C.P.). Estas garantías serían vanas ilusiones si el juez no pudiera, en ciertos casos, intervenir provisionalmente, y adoptar medidas urgentes con el fin

de conjurar una amenaza o una violación actual o inminente, que además estime grave. Sobre el particular, se dijo en concreto que: "(…) la Constitución, tal como ha sido interpretada por la Corte, les ha asignado a los jueces de tutela una facultad amplia para proteger los derechos fundamentales. Esto los habilita para decretar medidas provisionales, sujetas principalmente a estándares abiertos no susceptibles de concretarse en reglas inflexibles que disciplinen en detalle su implementación puntual en los casos individuales."

342 Esta postura ha sido reconocida por diversas Salas de Revisión, entre otras, en las sentencias T-338 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-421 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e); T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

343 Ver, por ejemplo, sentencias T-385 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-146 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

344 En estos contextos, puede ocurrir, además, que la salida del territorio nacional y la consecuente remisión al país de origen acarree un inminente peligro sobre la vida e integridad del individuo a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

345 En estos términos fue reconocido en la Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

346 Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. También pueden consultarse las sentencias SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada y T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

347 Sentencia T-344 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

348 En la Sentencia SU-522 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera se señaló): "La doctrina constitucional ha agrupado estos casos bajo la categoría de "carencia actual de objeto"; y si bien el concepto central se ha mantenido uniforme, con el devenir de la jurisprudencia se ha venido ajustando su clasificación y las actuaciones que se desprenden para el juez de tutela ante estos escenarios". En relación con el desarrollo de la carencia actual de objeto pueden consultarse, entre muchos otros, los fallos T-719 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-668 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-684 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-510 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-625 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-222 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo; T-030 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-423 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo; T-444 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-387 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-363 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-282 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-256 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-213 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-130 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-085 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-216 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-290 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; SU-096 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-168 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-048 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-047 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-027 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-025 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-007 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-005 de 2019. M.P.

Antonio José Lizarazo Ocampo; y SU-399 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

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

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

351 “En varias ocasiones ha dicho la Corte Constitucional que en aquellas contingencias en las cuales los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de violación o violación de derechos constitucionales fundamentales han cesado, desaparecen o se superan, deja de existir objeto jurídico respecto del cual la o el juez constitucional pueda adoptar decisión alguna por cuanto el propósito de la acción de tutela consiste justamente en garantizar la protección cierta y efectiva del derecho y bajo esas circunstancias “la orden que profiera el [o la] juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación.” Sentencia T-988 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cita original con pies de página.

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

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

354 Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

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

356 En reciente Sentencia T-009 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), por ejemplo, la Sala advirtió que no obstante la afirmación de la entidad pensional demandada en el sentido que ya habían reconocido los periodos cotizados en el exterior, la Corte encontró que “lo

cierto es que éste aún no percibe la prestación pensional a la cual tiene derecho.” Por ello, entró a resolver el asunto de fondo.

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

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

359 Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

360 Este no es un listado cerrado y dependiendo de las particularidades del caso pueden ser necesarios otro tipo de pronunciamientos. Por ejemplo, en Sentencia T-038 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), luego de advertir una situación sobreviniente, la Sala se abstuvo de referirse sobre el objeto de la tutela, pero sí reprochó la actitud del juez de instancia que no fue diligente para surtir la notificación de la entidad demandada incumpliendo así “sus deberes como rector del proceso.”

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

362 Ver las sentencias T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-152 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

363 Ver las sentencias T-842 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-155 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

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

365 Sentencias SU-225 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada; SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

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

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

368 Folio 16 del escrito del 26 de abril de 2022 y folio 11 del escrito del 17 de mayo de 2022, allegados por Migración Colombia.

369 Estos procesos corresponden a los radicados No. 11-001-6-2019-519970, 11-001-6-2019-527967, 11-001-6-2019-534471, 11-001-6-2020-4849, 11-001-6-2020-30435.

371 En escrito del 16 de mayo de 2022 Juana indicó que el PPT le fue otorgado "entre el 19 y el 30 de enero de este año [2022]". Por su parte, en escrito del 25 de abril de 2022, Ana señaló ya le había sido entregado el PPT, aunque no especificó la fecha de entrega.

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

373 Ley 1873 de 2017, artículo 140: "El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Atención del Riesgo de Desastres."

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

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

376 Decreto Ley 4062 de 2011. Artículo 4.

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

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

379 En este sentido se advierten, entre otras, las Resoluciones 740 de 2018, 10677 de 2018, 1567 de 2019, 3870 de 2019, 240 de 2020, 2185 de 2020 y 2502 de 2020.

380 Artículo 3 del Decreto 216 de 2021.

381 Artículo 4 del Decreto 216 de 2021.

382 Artículo 11 del Decreto 216 de 2021.

383 Artículo 14, parágrafo 1 del Decreto 971 de 2021.

384 Considerandos del Decreto 216 de 2021.

385 Artículo 20 de la Resolución 971 de 2021.

386 Artículo 2 del Decreto 216 de 2021: “El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal tendrá una vigencia de diez (10) años.”

387 Estos son los requisitos que cuestionan los tutelantes en el presente proceso.

388 Artículo 12 del Decreto 216 de 2021.

389 Artículo 12, parágrafo 3 del Decreto 216 de 2021.

390 Ibidem.

391 Artículo 16 de la Resolución 971 de 2021.

392 Artículo 12, parágrafo 4 del Decreto 216 de 2021.

393 El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Como garantía fundamental de regulación positiva, el preámbulo de la Constitución consagra la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia al interior del ordenamiento jurídico. Para su consecución, el artículo 2 superior establece entre los fines esenciales del Estado el de asegurar “la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

394 Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

395 Según lo ha destacado esta Corporación, el derecho al debido proceso debe entenderse como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado y armónico funcionamiento de la administración; (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) el resguardo del derecho a la seguridad jurídica y la defensa de los administrados quienes confían que las expectativas puestas en conocimiento de la administración serán efectivamente satisfechas. Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia T- 371 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

396 El derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos -artículos 10 y 11-; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre -

artículos XVIII y XXVI-; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -artículos 14 y 15- y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -artículo 8-. También sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye una pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales. Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

397 Estas consideraciones fueron expresamente consignadas en la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

398 Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

399 En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la administración pública persigue: (i) la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; (iii) se encuentra sujeta al control judicial; y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Sobre el particular, se puede consultar la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

400 De acuerdo con el artículo 2.2.1.11.4 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 44 del Decreto 1743 de 2015 por extranjero debe entenderse la “persona que no es nacional de un Estado determinado, incluyéndose el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante”. Los extranjeros presentes en un Estado pueden ser de diferentes tipos: refugiados o migrantes. En atención al caso concreto, es preciso referirse a la segunda categoría. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- el concepto de migración se refiere al “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”. Según la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados -ACNUR- los migrantes son aquellos que “eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno”. En tratándose, en particular, de los migrantes irregulares, la OIM señaló que tal término se refiere a la “persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular)”. Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe consenso acerca de que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados, en virtud de las condiciones de indefensión en que usualmente se encuentran, derivadas, entre otros factores, de su desconocimiento de las prácticas jurídicas locales y del idioma en que se

realizan aquellas, así como la ausencia, comúnmente, de lazos familiares y comunitarios en el país al que arriban. Sobre este particular, a nivel internacional se ha reconocido que los migrantes indocumentados o en situación irregular son un grupo en situación de vulnerabilidad debido a que no viven en sus estados de origen y deben afrontar barreras de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas, sociales y los obstáculos para regresar a su país (Resolución 54/166 del 24 de febrero de 2000 sobre Protección de los Migrantes, Asamblea General de las Naciones Unidas).

402 Así lo reconoce expresamente el artículo 4 de la Constitución Política. No puede pasarse por alto que el artículo 100 Superior establece que los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, advierte que la ley podrá restringir o subordinar a condiciones especiales su ejercicio o negarlos, en ciertos casos, por razones de orden público. Así mismo, establece que gozarán, en el territorio de la República, de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Por ejemplo, los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. En todo caso, tal como se señaló en la Sentencia C-311 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla: "Las razones de orden público para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, no se pueden invocar en forma abstracta por el legislador, sino en forma concreta. Por lo tanto, tales las (sic) restricciones deben ser (i) expresas, (ii) necesarias, (iii) mínimas, (iv) indispensables y (v) estar dirigidas a la realización de finalidades constitucionales legítimas en una sociedad democrática, como son las destinadas a asegurar bienes valiosos para la convivencia social."

403 A la luz de los postulados constitucionales, "en ningún caso el legislador está habilitado y mucho menos la autoridad administrativa, ni siquiera por vía del reglamento [para] desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales ni los derechos inherentes a la persona humana garantizados en la Carta Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquéllos se encuentren en condiciones de permanencia irregular. Cabe destacar que el principio tradicional de la discrecionalidad gubernamental para efectos de definir el ingreso de los extranjeros y su permanencia que es invocada como fundamento "lógico" y político para definir reglamentariamente las competencias de las autoridades de inmigración [queda] sometido a la vigencia superior de los derechos constitucionales fundamentales y al respeto inderogable de los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la situación de permanencia de los extranjeros." Al respecto, ver la Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano alemán a quien el DAS le impuso medida sancionatoria de deportación y la prohibición de ingreso al país por el término de 1 año tras haber sobrepasado el periodo autorizado de permanencia en el territorio -90 días-. Su esposa quien presentó la acción de tutela en representación de sus hijos de 6 años y 20 meses, adujo que dicha determinación desconoció que hace más de 7 años había construido un hogar con dicho ciudadano. La Sala Octava de Revisión constató que la actuación adelantada se había ajustado a los parámetros de la normatividad reglamentaria aplicable y en la actuación administrativa no se había vulnerado, en principio, forma alguna del procedimiento correspondiente, ni el derecho de defensa ni el debido proceso administrativo. Por el contrario, se advirtió que fue la conducta del extranjero la que provocó la imposición

de la sanción pues al momento de la deportación se encontraba en condiciones de “ilegal” permanencia y además nunca solicitó prórroga del permiso dado por la autoridad migratoria como tampoco adelantó las diligencias correspondientes para obtener visa, que legalizara su permanencia en el país. No obstante lo anterior, consideró la Sala que el actor era padre de dos menores colombianos. Con ellos mantenía una relación afectiva estable, situación que no había sido examinada por la autoridad accionada al momento de adoptar la decisión pese a que la Carta Superior establece el deber de garantizar el respeto prevalente de los derechos de los menores. Sobre estas premisas, precisó que la ruptura irreparable de vínculos que se generaba por virtud de la deportación del padre, así fuera temporalmente, se erigía en una barrera innecesaria e inhumana y, “por lo tanto, no [podía] ser patrocinada indiscriminadamente por la administración, al aplicar la sanción por estancia irregular en el país”. En estas condiciones se concedió el amparo, advirtiéndose en todo caso que la protección otorgada se enderezaba a permitir que se definiera la situación familiar de los menores, de ahí que resultara preciso ordenar la suspensión transitoria y por el término de 30 días de la ejecución de la resolución de deportación a fin de que de ser reales los vínculos de familia se le diera la oportunidad procedimental debida al extranjero para que resolviera sin dilación ni sanción alguna su situación de legal permanencia en el territorio.

404 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que “si bien los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias para establecer un control de ingreso a su territorio y salida de él, respecto a sus nacionales, como aquellos que no lo son, dichas políticas deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos. Sin embargo, esto no significa que los Estados no puedan iniciar acción alguna en contra de aquellas personas que no cumplan con su ordenamiento estatal, sino que al adoptarlas, deben respetarse los derechos humanos y garantizar su pleno ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción (…)”. En concreto, en el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana (Sentencia del 28 de agosto de 2014) señaló: “350. En materia migratoria, la Corte ha señalado que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. Es decir, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes”.

405 El deber de respetar el ejercicio del debido proceso es una prerrogativa que cobija a todo extranjero independientemente de su estatus migratorio puesto que “[e]l amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo ratione materiae sino también ratione personae sin discriminación alguna”, y prosiguiendo el objetivo que “los [ciudadanos] tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender [adecuadamente] sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”. Así lo reconoció expresamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana (Sentencia del 28 de agosto de 2014), tras señalar: “(…) la Corte ha señalado que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del

Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. Así, en su jurisprudencia constante, la Corte ha reiterado que “si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto”. Más bien, el ´elenco de garantías mínimas del debido proceso legal´ se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden ´civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter´. Es decir, ´cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (…).”

406 Sentencia T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión, se analizó el caso de dos ciudadanos venezolanos a quien el Ministerio de Relaciones Exteriores les negó la condición de refugiados, situación que, en su criterio, vulneró sus derechos fundamentales y desconoció el peligro que acarreaba regresar a su país de origen donde habían sido víctimas de extorsión, recibiendo, incluso amenazas de muerte. Uno de ellos argumentaba, además, la violación de sus garantías porque le había sido negada la visa de trabajo bajo el argumento de que su pasaporte se encontraba vencido y que la actividad a realizar no se ajustaba a las políticas migratorias nacionales. Para resolver el problema jurídico se sostuvo que no había existido una afectación al debido proceso en el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado por cuanto su valoración y análisis se ciñó a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015, respetando así los derechos a la vida e integridad de los accionantes y de su familia. Por el contrario, se encontró una violación a esta garantía al haberse motivado de manera insuficiente la negativa al reconocimiento de la visa de trabajo de uno de los peticionarios pues no se explicaron las razones por las cuales al ciudadano no se le podía eximir del deber de aportar un pasaporte vigente, ni se puso en su conocimiento por qué la oferta laboral que había recibido no se ajustaba a las políticas migratorias del Estado. Teniendo en cuenta lo anterior, se dispuso que, en caso de que este último accionante no hubiere regularizado su situación migratoria en el país, se dejara sin efecto el procedimiento de visado de trabajo, ordenándosele al Ministerio de Relaciones Exteriores que valorara nuevamente la solicitud formulada con estricta aplicación del debido proceso.

407 Sentencia T-049 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

409 El deber de motivación de los actos administrativos que “(por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, esto es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente, es decir, verificar si esa determinación, de conformidad con el ordenamiento jurídico fue proporcional y se adecuó a los hechos que sirvieron de causa para impartirla. Sobre el particular, consultar la Sentencia SU-917 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

410 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

411 En el plano de los Sistemas Interamericano y Universal de Protección de Derechos Humanos, la regulación del derecho a la defensa técnica se encuentra consagrado en los artículos 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

412 Sobre este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda persona tiene derecho a ser oída en un plazo razonable en el marco de una actuación judicial, administrativa o de cualquier otra naturaleza el cual debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde su inicio hasta su finalización, incluyendo los recursos de instancia que eventualmente pueden presentarse. Así fue expresamente reconocido en el caso Wong Ho Wing contra Perú (Sentencia del 30 de junio de 2015), en los siguientes términos: "209. Este Tribunal ha señalado que el "plazo razonable" al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte una decisión definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse (…)." La Corte Interamericana también ha analizado esta garantía en casos en los que el procedimiento se agota en un plazo irrazonablemente corto. Sobre el efecto, el caso Familia Pacheco Tineo contra el Estado Plurinacional de Bolivia (Sentencia del 25 de noviembre de 2013). Allí estableció que el procedimiento de expulsión iniciado contra la Familia Pacheco Tineo se había agotado en un plazo excesivamente célere sin respetar las etapas y formalidades propias del trámite, situación que había generado una afectación de su derecho fundamental al debido proceso.

413 En relación con lo anterior, en la Sentencia T-295 de 2018 se indicó lo siguiente: "En este orden de ideas, el plazo razonable puede desconocerse por la ausencia de celeridad y diligencia en la respectiva actuación, lo cual hace que la misma se extienda de manera irrazonable en el tiempo, o porque el procedimiento administrativo o judicial se realiza en un plazo excesivamente sumario, lo cual, de paso, afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal." En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano japonés, de 70 años de edad, a quien se le inició un procedimiento migratorio que culminó con su deportación del territorio y la prohibición de ingreso por el término de 5 años tras haber superado el tiempo de permanencia en el país en calidad de turista y no haber solicitado prórroga de permanencia ni tramitado salvoconducto. Según advirtió el accionante, dicho trámite se desarrolló sin respetar los términos procesales ya que se agotó en menos de una hora sin que le fuera proporcionado, además, un traductor o intérprete oficial en atención a que desconocía por completo el idioma castellano, situación que le impidió ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y contradicción. La Sala Sexta de Revisión constató que la actuación no se surtió siguiendo las respectivas etapas pues nunca se agotó la fase de descargos, el periodo probatorio ni los alegatos pese a lo cual se profirió, sin más y en un corto tiempo, una decisión de fondo sin respetarse la garantía del plazo razonable.

414 En la mencionada Sentencia T-295 de 2018 (M.P. María Victoria Calle Correa) la Corte también encontró que el ciudadano japonés no había sido asistido por un intérprete durante el desarrollo del proceso migratorio que finalizó con su deportación. Estas circunstancias

generaron una vulneración del derecho al debido proceso del extranjero que le impidió ejercer los recursos y acciones que tenía a su alcance para cuestionar el acto administrativo sancionatorio, máxime cuando el mismo día de la apertura de la actuación se vio obligado a abandonar el país. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concedió el amparo y dispuso dejar sin efectos el acto administrativo de deportación. En consecuencia, le ordenó a Migración Colombia adelantar el proceso bajo los lineamientos del debido proceso, en particular, respetando la defensa y contracción del peticionario quien debía contar con la asistencia debida, advirtiéndole además acerca de la necesidad de ajustar sus actuaciones a las reglas constitucionales y legales vigentes. En este mismo sentido, se puede consultar la Sentencia T-956 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

415 Al respecto, ver la Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano alemán a quien el DAS le impuso medida sancionatoria de deportación y la prohibición de ingreso al país por el término de 1 año tras haber sobrepasado el periodo autorizado de permanencia en el territorio -90 días-. Su esposa quien presentó la acción de tutela en representación de sus hijos de 6 años y 20 meses, adujo que dicha determinación desconoció que hace más de 7 años había construido un hogar con dicho ciudadano. La Sala Octava de Revisión constató que la actuación adelantada se había ajustado a los parámetros de la normatividad reglamentaria aplicable y en la actuación administrativa no se había vulnerado, en principio, forma alguna del procedimiento correspondiente, ni el derecho de defensa ni el debido proceso administrativo. Por el contrario, se advirtió que fue la conducta del extranjero la que provocó la imposición de la sanción pues al momento de la deportación se encontraba en condiciones de “ilegal” permanencia y además nunca solicitó prórroga del permiso dado por la autoridad migratoria como tampoco adelantó las diligencias correspondientes para obtener visa, que legalizara su permanencia en el país. No obstante lo anterior, consideró la Sala que el actor era padre de dos menores colombianos. Con ellos mantenía una relación afectiva estable, situación que no había sido examinada por la autoridad accionada al momento de adoptar la decisión pese a que la Carta Superior establece el deber de garantizar el respeto prevalente de los derechos de los menores. Sobre estas premisas, precisó que la ruptura irreparable de vínculos que se generaba por virtud de la deportación del padre, así fuera temporalmente, se erigía en una barrera innecesaria e inhumana y, “por lo tanto, no [podía] ser patrocinada indiscriminadamente por la administración, al aplicar la sanción por estancia irregular en el país”. En estas condiciones se concedió el amparo, advirtiéndose en todo caso que la protección otorgada se enderezaba a permitir que se definiera la situación familiar de los menores, de ahí que resultara preciso ordenar la suspensión transitoria y por el término de 30 días de la ejecución de la resolución de deportación a fin de que de ser reales los vínculos de familia se le diera la oportunidad procedimental debida al extranjero para que resolviera sin dilación ni sanción alguna su situación de legal permanencia en el territorio. En las sentencias T-956 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-338 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte estudió casos de ciudadanos chinos que se encontraban en una situación similar a la expuesta con antelación.

416 Ver sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Alejandro Linares Cantillo.

417 Los Principios fueron adoptados mediante Resolución 04/19, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 2019 y en su texto se establece

la siguiente disposición general: “Los siguientes Principios buscan orientar a los Estados Miembros de la OEA en sus deberes de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, incluidos las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Estos Principios sirven de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de legislación, reglamentación, decisiones administrativas, políticas públicas, prácticas, programas y jurisprudencia pertinente.”

418 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

419 “Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”.

420 Así lo dispone expresamente el artículo 2.2.1.11.7.6 del Decreto 1067 de 2015.

421 Artículo 9 de la Resolución 2357 de 2020.

422 De acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 2357 de 2020 son sujetos de verificación migratoria, “todas las personas naturales (extranjeros o nacionales) y jurídicas, con vínculo o relación con extranjeros, ya sea de naturaleza civil, contractual, de servicio, cooperación o relación académica y, en general cualquier actividad que genere beneficio.”

423 Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

424 El artículo 13 de la Resolución 2357 de 2020 señala que la potestad sancionatoria en materia migratoria debe adelantarse de conformidad con los principios de legalidad, tipicidad, favorabilidad, proporcionalidad, buena fe y economía.

425 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Vélez Loor contra Panamá (Sentencia del 23 de noviembre de 2010) estimó que el derecho a la defensa obliga al Estado a considerar al individuo como un verdadero sujeto del proceso y no como un objeto del mismo, por lo que conforme a los literales d) y e) del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el procesado tiene derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor de su elección o, en caso de imposibilidad de hacerlo, a que el Estado se lo proporcione. De tal manera que en aquellos procedimientos judiciales o administrativos en los que se adopten decisiones que afecten, por ejemplo, la libertad personal, es imperioso que la persona pueda hacer frente a los reproches formulados en su contra y que los argumentos que presente se consideren en la respectiva actuación pues esto no sólo sirve al interés individual del mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad y al interés de la justicia.

426 En este punto es importante advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la importancia de eliminar cualquier obstáculo que reduzca una defensa eficaz cuando se inicia una actuación judicial o administrativa en contra de un extranjero, siendo el idioma un factor crucial en este tema. Debido a lo anterior, se ha señalado que desde la apertura de un trámite migratorio debe proveerse gratuitamente de traductor o intérprete, a quien desconoce o no comprende con suficiencia el idioma oficial en que se va a desarrollar

dicho procedimiento con la finalidad de que comprenda los cargos que se le imputan, así como los derechos procesales que tiene a su disposición. En relación con el contenido y alcance del derecho a un intérprete en el marco de estos procesos se pronunció expresamente la CIDH en el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana (Sentencia del 28 de agosto de 2014). Allí se expuso que deben observarse unas garantías mínimas en esta clase de actuaciones que pueden implicar medidas privativas de libertad y la expulsión o deportación, según el caso, por lo que es imperativo que las personas afectadas reciban asistencia consular, asesoría legal y, de ser necesario, traducción o interpretación de forma que estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado. Lo anterior se encuentra positivizado a nivel interno en la Guía para la verificación y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. En el capítulo de disposiciones especiales, el numeral 10.10.1 se refiere a los traductores y señala que con base en el reconocimiento al derecho fundamental al debido proceso y a la identidad cultural, toda persona extranjera, sujeto de un proceso de carácter migratorio, cuya lengua oficial no sea el castellano, tiene derecho a ser asistido por un intérprete. Precisa que si el extranjero advierte que conoce el idioma español debe manifestar por escrito y con su firma que comprende, libre de cualquier coacción, las decisiones de las cuales es destinatario. La Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reprodujo este mandato al establecer: “Es importante recordar que la regla jurisprudencial en el caso de migrantes que no dominan el idioma castellano es que se les provea [el servicio de interprete]. Lo anterior, garantiza una defensa eficaz dentro del proceso y si bien, aunque los Estados tienen la potestad de fijar políticas migratorias en virtud del ejercicio de su soberanía esto no significa que están habilitados para desplegar actuaciones arbitrarias”.

427 Artículo 2.2.1.13.1 (modificado por el artículo 68 del Decreto 1743 de 2015) y artículos 2.2.1.13.1.1, 2.2.1.13.2.1 y 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015. En este punto, es importante señalar que el artículo 2.2.1.13.3.2 ibídem establece que el extranjero que sea objeto de un trámite de deportación o expulsión, podrá ser retenido preventivamente hasta por 36 horas y/o sometido a vigilancia o custodia por las autoridades migratorias hasta que la medida se haga efectiva. Por su parte, el artículo 2.2.1.13.3.3 ibídem aclara que la no comparecencia del extranjero a las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, no impedirá el trámite normal de las diligencias de deportación o expulsión.

428 Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana (Sentencia del 28 de agosto de 2014) señaló expresamente lo siguiente: “La persona sometida a [un procedimiento de naturaleza migratoria] ha de contar con las siguientes garantías mínimas: a) ser informada expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: i) la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra, y ii) la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación (…)”. En igual sentido en el caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia (Sentencia del 25 de noviembre de 2013) se indicó que un extranjero inmerso en una actuación migratoria tiene

derecho, cuando menos a: “i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.”

429 De conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 en los procesos administrativos sancionatorios, la práctica de pruebas regularmente debe surtirse en un término no mayor a 30 días. Cuando sean 3 o más investigados o las pruebas se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de 60 días. Serán rechazadas de manera motivada aquellas pruebas que sean inconducentes, impertinentes y superfluas (artículo 47 ibidem).

430 De acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 en los procedimientos administrativos sancionatorios, vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por 10 días para que presente los alegatos respectivos.

431 Artículo 49 de la Ley 1437 de 2011.

432 Artículo 21 de la Resolución 2357 de 2020.

433 Artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 19 de la Resolución 2357 de 2020 de acuerdo con el cual: “La valoración de la sanción atenderá los principios de proporcionalidad, objetividad y razonabilidad, argumentando en el acto administrativo que decide, la descripción típica de los hechos atribuibles al sujeto de verificación también de los que le son favorables. La motivación de la decisión deberá integrar el análisis de los deberes impuestos por la norma migratoria, los hechos constitutivos de infracción, la clasificación de la falta y si existen criterios para conmutar, atenuar, agravar o exonerar de la misma al sujeto de verificación.”

434 Artículo 15 de la Resolución 2357 de 2020.

435 En la diligencia de notificación se entregará al afectado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto con indicación de los recursos que legalmente proceden, de haber lugar a ello, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación (artículo 67 de la Ley 1437 de 2011).

436 Artículo 68 de la Ley 1437 de 2011.

437 Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la entidad por el término de 5 días (artículo 68 de la Ley 1437 de 2011).

438 El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino (artículo 69 de la Ley 1437 de 2011).

439 En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación (artículo 69 de la Ley 1437 de 2011).

441 En relación con lo anterior, en la Sentencia T-295 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) se indicó lo siguiente: "En este orden de ideas, el plazo razonable puede desconocerse por la ausencia de celeridad y diligencia en la respectiva actuación, lo cual hace que la misma se extienda de manera irrazonable en el tiempo, o porque el procedimiento administrativo o judicial se realiza en un plazo excesivamente sumario, lo cual, de paso, afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal." En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano japonés, de 70 años de edad, a quien se le inició un procedimiento migratorio que culminó con su deportación del territorio y la prohibición de ingreso por el término de 5 años tras haber superado el tiempo de permanencia en el país en calidad de turista y no haber solicitado prórroga de permanencia ni tramitado salvoconducto. Según advirtió el accionante, dicho trámite se desarrolló sin respetar los términos procesales ya que se agotó en menos de una hora sin que le fuera proporcionado, además, un traductor o intérprete oficial en atención a que desconocía por completo el idioma castellano, situación que le impidió ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y contradicción. La Sala Sexta de Revisión constató que la actuación no se surtió siguiendo las respectivas etapas pues nunca se agotó la fase de descargos, el periodo probatorio ni los alegatos pese a lo cual se profirió, sin más y en un corto tiempo, una decisión de fondo sin respetarse la garantía del plazo razonable. Además, el actor no fue asistido por un intérprete durante el desarrollo de la misma. Estas circunstancias generaron una vulneración del derecho al debido proceso del extranjero que le impidió ejercer los recursos y acciones que tenía a su alcance para cuestionar el acto administrativo sancionatorio, máxime cuando el mismo día de la apertura de la actuación se vio obligado a abandonar el país. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concedió el amparo y dispuso dejar sin efectos el acto administrativo de deportación. En consecuencia, le ordenó a Migración Colombia adelantar el proceso bajo los lineamientos del debido proceso, en particular, respetando la defensa y contracción del peticionario quien debía contar con la asistencia debida, advirtiéndole además acerca de la necesidad de ajustar sus actuaciones a las reglas constitucionales y legales vigentes. En igual sentido, puede consultarse la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, radicación 05001-23-33-000-2016-01830-01 del 10 de noviembre de 2016 en la que se analizó el caso de varios ciudadanos extranjeros de nacionalidad cubana que solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y debido proceso administrativo, vulnerados, en su criterio, por el proceso de deportación que adelantó Migración Colombia en su contra. Aunque en esta oportunidad se declaró la carencia actual de objeto por daño consumado, se estableció que la entidad accionada había incurrido en sendas irregularidades al agotar las etapas del procedimiento administrativo migratorio en la misma fecha pese a que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) establece distintos términos para su efectivo desarrollo.

Así, otorga 15 días, luego de la formulación del pliego de cargos para que la persona investigada pueda presentar descargos y solicitar o aportar pruebas que pretendan hacer valer; máximo 30 días de periodo probatorio y 10 días para presentar alegatos. Tal procedimiento, no había sido observado en el caso de los involucrados. Debido a esto, exhortó al ente estatal para que, en lo sucesivo, cumpliera con sus deberes constitucionales y legales y garantizara los derechos fundamentales de las personas extranjeras, en especial, la garantía del debido proceso administrativo.

442 Artículo 213 del CNPC.

443 Artículo 172 del CNPC.

444 Ibidem.

445 Ibidem.

446 Ibidem.

447 El numeral 12 del artículo 8 del CNPC señala: “La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.” Por su parte, el numeral 13 de la misma norma establece: “Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.”

448 Acápite fundado en la Sentencia C-282 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

449 Sentencia C-391 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

450 Artículos 209 y 210 del CNPC.

451 Artículo 5 del CNPC.

452 El artículo 154 del CNPC establece que en la figura de la mediación policial “la autoridad es el canal para que las personas en conflicto decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente.”

453 El artículo 150 del CNPC define la orden de policía como “el mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.”

454 Acápite fundado en la Sentencia C-349 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

455 Escrito del 25 de abril de 2022 presentado por Isabel.

456 Escrito del 25 de abril de 2022 presentado por Ana.

457 Alicia presenta encefalopatía isquémica hipóxica. Ana padece cáncer de mama y tiene un tumor maligno secundario de la piel. Juana padece cáncer de mama. Andrea, quien falleció, sufría de la tiroides, accidente cerebro vascular, infartos vasculares, convulsiones y recibió trasplante de riñón.

458 Isabel se encontraba en estado de embarazo.

459 Folio 16 del escrito del 26 de abril de 2022 y folio 11 del escrito del 17 de mayo de 2022, allegados por Migración Colombia.

460 Folio 4 del escrito del 25 de abril de 2022 allegado por Carmen.

461 Folio 160 del escrito del 17 de mayo de 2022, aportado por Migración Colombia.

462 Folio 259 del escrito de tutela.

463 Ver Sentencia T-389 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

464 Sentencia T-215 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; en la cual se hizo alusión a la sentencia T-681 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

465 Folio 19 del escrito de Migración Colombia del 26 de abril de 2022.

466 Si bien es cierto las investigaciones administrativas migratorias constituyen procesos administrativos sancionatorios, dado que las normas del Decreto 216 de 2021 y de la Resolución 971 del mismo año se refieren de manera específica a las investigaciones de tipo de migratorio como prohibición para otorgar el PPT, se entiende que la mención a “procesos administrativos sancionatorios” hace referencia a cualquier otro tipo de estos procesos distinto al proceso migratorio.

467 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería. AV. Álvaro Tafur Galvis; C-720 de 2007. M.P. (e) Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino; C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Alejandro Linares Cantillo; C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; y C-345 de 2019. M.P. Gloria Ortiz Delgado. SPV. Antonio José Lizarazo. AV. Alejandro Linares Cantillo.

468 De su estructura hacen parte tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

469 En el que se indaga, en términos generales, por tres aspectos: el fin de la medida, el medio que se emplea y la relación medio-fin. Bajo esta metodología, además, se precisan intensidades de valoración dirigidas a establecer un estándar de aquello que debe justificarse en cada uno de los aspectos mencionados.

470 En la Sentencia T-295 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) se dijo: “los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran y que se deriva del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, el idioma, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, entre

otros, como también que los migrantes en situación de irregularidad son un grupo vulnerable."

471 El parágrafo 3º del artículo 21 de la Resolución 971 de 2021 que regula la cancelación del PPT señala: "Al migrante venezolano a quien se le cancele el Permiso por Protección Temporal (PPT), deberá abandonar el país dentro de los siguientes treinta (30) días, so pena que se le impongan las medidas administrativas migratorias correspondientes."

472 Antes de la creación del PPT, el trámite de regularización de los migrantes venezolanos se estableció en las Resoluciones 5797 de 2017 y 6370 de 2018, expedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El artículo 2º de esta última Resolución se refiere a la naturaleza del PEP, y señala: "Se precisa que el Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizados para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas." En el mismo sentido, el artículo 11 del Decreto 216 de 2021 se refiere a la naturaleza del PPT en los siguientes términos: "Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas." Se advierte entonces que el PEP y el PPT, a pesar de tratarse de documentos diferentes, cumplen el mismo propósito, esto es, regularizar la situación migratoria de los migrantes venezolanos para que puedan acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación y trabajo. De hecho, el Decreto 216 de 2021 estableció en su artículo 19 un régimen de transición del PEP al PPT, el cual fue reglamentado por el artículo 38 de la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia.

473 Resolución 5797 de 2017. "ARTÍCULO 1o. CREACIÓN. Créase el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual se otorgará únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución.

2. Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte.

3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.

4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente."

475 Decreto 1067 de 205. "ARTÍCULO 2.2.1.11.4.9. SALVOCONDUCTO (SC). Es el documento

de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera, documento que será regulado por esta Unidad. Los salvoconductos serán otorgados en las siguientes circunstancias: // (…) // SC-2. Salvoconducto para permanecer en el país, en los siguientes casos:// (…) // – 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."

476 El artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 205 establece como causales para otorgar el salvoconducto SC-2 las de estar en trámite procesos de solicitud de visa, procesos que definen la situación administrativa, solicitudes de refugio o asilo o a aquellas personas a las que se les haya otorgado libertad provisional o condicional o por orden de autoridad competente.

477 En el cuadro "Situación relacionada con los trámites adelantados para ser titulares de un status de reconocimiento internacional" que se expone en los antecedentes de esta sentencia, se pueden apreciar las fechas de expedición de los salvoconductos y las respectivas renovaciones de estos a las accionantes que han solicitado la condición de refugiadas. En todos los casos se evidencia que las accionantes quedan sin un salvoconducto vigentes por un tiempo mientras se renueva el salvoconducto que ha vencido. Por ejemplo, a la señora Ana le fue expedido inicialmente el salvoconducto el 4 de mayo de 2021, el cual venció el 30 de octubre del mismo año. Sin embargo, la expedición de la renovación de este documento se realizó el 17 de diciembre de 2021. Es decir, la accionante estuvo durante un mes y medio sin ningún documento de regularización migratoria.

478 En la Sentencia T-266 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera) la Corte analizó una acción de tutela interpuesta por un migrante proveniente de Venezuela con insuficiencia renal crónica y a quien le había sido otorgado y renovado en varias ocasiones un salvoconducto SC-2 mientras se tramitaba la solicitud de refugio. Señaló que, si bien había podido afiliarse al sistema de salud a través del referido salvoconducto, las sesiones de hemodiálisis se suspendían durante el tiempo que le tomaba renovar el salvoconducto. Al respecto dijo la Corte que se "observa que el trámite de reconocimiento de la condición de migrante ha sido extenso y que, en el transcurso del mismo, la renovación del documento transitorio (salvoconducto) en ocasiones se demoró entre tres y seis meses, generando así una situación de incertidumbre para el peticionario y su núcleo familiar, a pesar de ser una persona que enfrenta una enfermedad catastrófica." Por lo tanto, previno al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia accionada "para que, en los trámites de regularización de la condición de migrante de personas en un grave estado de salud (en especial, enfermedades ruinosas o catastróficas), tomen las medidas y controles que les competan para evitar vencimientos o demoras que puedan ocasionar la discontinuidad del servicio de salud."

479 "ARTÍCULO 2.2.1.11.2.4. INGRESO IRREGULAR. Considérase irregular el ingreso al territorio nacional en los siguientes casos: 1. Ingreso al país por lugar no habilitado. 2. Ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio. 3. Ingreso al país sin la correspondiente documentación o con documentación falsa."

480 “ARTÍCULO 2.2.1.11.2.12. PERMANENCIA IRREGULAR. Considérase irregular la permanencia de un extranjero en territorio nacional en los siguientes casos: 1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4 del presente decreto. (….)”

481 El numeral segundo del artículo 48 de la Ley 270 de 1996 establece que: “[l]as decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes”.

482 En lo pertinente, el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “[l]as sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto”.

483 Sentencia SU-783 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

484 Sentencias SU-432 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa y SU-037 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

485 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

486 Escrito del 31 de agosto de 2021 remitido por la Policía Metropolitana de Bogotá. Folio 33. El Decreto 121 de 2020 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá es la norma “por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte, la movilidad en la ciudad de Bogotá D.C. y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se toman otras determinaciones.”

487 Ley 1801 de 2016. Artículo 206. “ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA RURALES, URBANOS Y CORREGIDORES. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas: // (…) 6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: // (…) h) Multas.”

488 Ley 1801 de 2016. Artículo 210. “ATRIBUCIONES DEL PERSONAL UNIFORMADO DE LA POLICÍA NACIONAL. Compete al personal uniformado de la Policía Nacional, conocer: // (…) 2. Conocer en primera instancia la aplicación de las siguientes medidas de conformidad con el proceso verbal inmediato de policía contenido en el presente Código: // (…) b) Participación en Programa Comunitario o Actividad Pedagógica de Convivencia.”

489 Anexo de la acción de tutela. Folio 271.

490 Escrito del 25 de abril de 2022.

491 Escrito del 31 de agosto de 2021 remitido por la Policía Metropolitana de Bogotá. Folios 32 a 35.

492 Ibidem. Folio 33.

493 Ibidem.

494 Ibidem.

495 Ley 1801 de 2016. “Artículo 172. OBJETO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS. (...) // PARÁGRAFO 1o. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia.”

496 Al respecto, ver Sentencias C-282 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-093 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-142 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

497 La norma vigente al momento en que el accionante elevó el referido derecho de petición era el artículo 5º del Decreto Legislativo 491 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, el cual disponía el siguiente término: “(…) (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.”

498 La madre de la accionante, quien actúa como su agente oficioso, señaló que su hija “padece de una encefalopatía isquémica hipóxica que supone daño cerebral severo e irreversible. Esta situación de salud tiene a mi hija en estado vegetativo, sin la capacidad de hablar, caminar o alimentarse por sí misma.”

{p}