TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-129/24

DERECHOS AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, AL TRABAJO Y A LA LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Vulneración en el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional

(La accionada) vulneró el derecho fundamental al debido proceso (del accionante) durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar la causa que originó el decreto de desistimiento, pues esto le impidió tener claridad sobre las razones que fundamentaron el desistimiento y, a su vez, contar con la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa y complementar su solicitud de manera informada; (La accionada) vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión del (accionante) al decretar el desistimiento del trámite de la expedición de su tarjeta profesional bajo el argumento de que no cumplía con el requisito de estar domiciliado en el territorio nacional, pues la exigencia tácita de un determinado tipo de visa para acreditar el ánimo de permanencia constituye una limitación desproporcionada a su derecho a ejercer libremente la profesión que ha escogido para emplear su tiempo y satisfacer sus necesidades.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta oportuna y de fondo

EXPEDICIÓN DE LA TARJETA PROFESIONAL-Procedencia de la acción de tutela, para proteger la libertad de elegir profesión u oficio

CONTADOR PUBLICO-Inscripción como requisito de competencia

JUNTA CENTRAL DE CONTADOR PUBLICO-Expedición de tarjeta profesional a costa de interesado

DOMICILIO-Atributo de la personalidad

DERECHO AL TRABAJO-Núcleo esencial

DERECHO AL TRABAJO Y DERECHO A LA IGUALDAD-Alcance

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Garantía constitucional

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Exigencia de título de idoneidad/DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Requisitos de idoneidad adecuados y razonables

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido de la respuesta

EXTRANJEROS-Legalización de permanencia en el territorio nacional

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-129 DE 2024

Expediente: T-9.745.815

Acción de tutela instaurada por William Alberto Pirela Espina contra la Unidad Administrativa Especial – Junta Central de Contadores.

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Paola Andrea Meneses Mosquera y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela de segunda instancia emitido por el Juzgado Cincuenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá que modificó parcialmente el fallo del Juzgado Doce de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, respecto de la acción

presentada por William Alberto Pirela Espina en contra de la Unidad Administrativa Especial – Junta Central de Contadores (UAE – Junta Central de Contadores).

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. 1. William Alberto Pirela, de nacionalidad venezolana, ingresó a Colombia el 27 de diciembre de 2018 con un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP-5), según consta en su Certificado de Movimiento Migratorio. Posteriormente, el 29 de enero de 2020, le fue expedido el Permiso Especial de Permanencia (PEP) No. 725507714081963, el cual fue prorrogado y tuvo vigencia del 29 de enero de 2020 al 1 de marzo de 2021 y de esta última fecha al 28 de febrero de 2023.

2. William Pirela es licenciado en Contaduría Pública de la Universidad de Zulia, título universitario que fue convalidado en Colombia a través de la Resolución No. 006654 del 26 de abril de 2022 por el Ministerio de Educación Nacional. No obstante, para poder ejercer su profesión, necesita estar inscrito como contador público, cuestión que se acredita con la tarjeta profesional que es expedida por la Junta Central de Contadores.

3. Por lo anterior, el accionante indica que el 5 de mayo de 2022 presentó por primera vez una solicitud ante la Junta Central de Contadores para la expedición de la tarjeta profesional de contador público. Mediante la Resolución No. 2754-2022 del 8 de junio de 2022, esta entidad rechazó la solicitud indicando que, al ser titular de un PEP, no se encontraba acreditado su ánimo de permanencia en el territorio nacional. Además, le indicó que podía radicar una nueva solicitud presentando como documento de identificación el Permiso por Protección Temporal (PPT) acreditando que ha estado domiciliado en Colombia por al menos tres años.

4. El accionante afirma que desde el 30 de noviembre de 2021 formalizó su solicitud de PPT con la realización del Registro Biométrico Presencial y que, aunque presentó múltiples solicitudes ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, esta entidad retardó el trámite de su PPT. Por ello, indica que fue hasta el 29 de marzo de 2023 que, en cumplimiento de un fallo de tutela, Migración Colombia informó la expedición de su PPT No.

1165224. Este documento fue expedido el 27 de marzo de 2023 y tiene vigencia hasta el 30 de mayo de 2031.

5. El 23 de febrero de 2023 y al ser titular de un PPT, William Pirela presentó una solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público, la cual quedó radicada con el número 02124349.

6. El 30 de marzo de 2023, recibió un requerimiento de la Junta Central de Contadores, en el cual le solicitaban aportar: (i) el contrato con las firmas originales o el soporte en donde los firmantes autoricen la firma digital en el documento; (ii) la constancia técnico contable dirigida a la UAE – Junta Central de Contadores pues en la aportaba las firmas se encontraban escaneadas y sobrepuestas; (iii) dos soportes de actividades contables distintas, en donde se pueda apreciar que pertenecen a la empresa certificante, quién los elaboró y que contengan la causación contable y (iii) aportar la visa que lo autorice para trabajar en el territorio nacional, acompañado del Certificado de Movimientos Migratorios, pues la presentada se encontraba vencida.

7. El accionante indicó que el 15 de mayo de 2023 consultó la plataforma de la UAE – Junta Central de Contadores y encontró que su solicitud había sido rechazada porque el contrato aportado se encontraba incompleto, por lo que debía aportar todo su contenido. Ese mismo día el señor William Pirela: (i) se comunicó a través del chat, en donde le indicaron que su expediente fue cerrado porque el contrato se encontraba incompleto y no incluía su duración y (ii) remitió una petición a través del correo electrónico, en el cual afirmó que en la cláusula sexta del contrato estaba determinada la duración del contrato y que realizó la corrección que fue solicitada relacionada con las firmas, por lo que solicitaba que le indicaran con precisión a qué se referían con que el contrato estaba incompleto, para poderlo corregir y continuar con el trámite.

8. En respuesta a esta solicitud, el 25 de mayo de 2023 la UAE – Junta Central de Contadores le indicó que decretó el desistimiento de la solicitud que presentó pues para ser inscrito como contador público “es necesario ser nacional colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción”. Así, una vez revisada la documentación remitida por el señor William Pirela, se encontró que: (i) si bien remitió el PPT, de conformidad con el artículo

10 del Decreto 216 de 2021, este documento autoriza la permanencia temporal o transitoria en el territorio nacional sin el ánimo de establecerse; (ii) cuando ingresó al país lo hizo con un PIP-5, que tampoco acredita la intención de domicilio y (iii) el PEP que aporto tuvo una vigencia de dos años, pero este también autoriza la permanencia temporal en el país y no acredita el ánimo de establecerse. Por lo anterior, no acreditó "el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990" y debe realizar una nueva solicitud de tarjeta profesional, remitiendo todos los documentos necesarios.

9. El 26 de mayo de 2023, el accionante remitió una nueva petición solicitando la revisión de la documentación radicada y la continuidad de su solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional. En el correo manifestó, por un lado, que la UAE – Junta Central de Contadores había modificado la causal del rechazo que inicialmente fue presentada en el portal web y, por otro lado, que el funcionario que le dio respuesta había cometido diversos desaciertos. En particular, William Pirela indicó que: (i) no se identificó en su solicitud con un documento distinto al PPT No. 1165224 y que el número de PTT al que hizo alusión el funcionario es su número de cédula venezolana y (ii) que desde su ingreso al país ha tramitado diversos documentos (PEP y PTT), lo cual demuestra su "intención y disposición de permanecer domiciliado en Colombia". Adicionalmente, citó textualmente el oficio que le enviaron el 23 de junio de 2022, en donde le indicaron que podía hacer uso del PPT como documento de identificación, "sin que ello implique la exención de los requisitos de ley".

10. El 1 de junio de 2023, mediante oficio No. RE-SS-FT-016, la UAE – Junta Central de Contadores le informó al accionante que mediante la Resolución No. 0185 –2023 del 25 de mayo del 2023, se decretó el desistimiento del expediente 360356, debido a que "para ser inscrito como Contador Público es necesario ser nacional colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción" y de conformidad con el artículo 76 del Código Civil Colombiano "[e]l domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella."

11. Finalmente, el 9 de junio de 2023, la UAE – Junta Central de Contadores le indicó al señor William Pirela que tras revisar nuevamente su expediente no encontró "razones de peso que contraríen el desistimiento del mismo" y, por ende, debía realizar una nueva solicitud de la tarjeta profesional, remitiendo "todos los documentos exigidos en la Resolución N° 000-793

de 2015, sin excepción alguna". También le informó que contra la resolución que decrete el desistimiento y el archivo de la actuación no procede recurso alguno.

12. Solicitud de tutela. Por todo lo anterior, el 27 de junio de 2023, el señor William Alberto Pirela, instauró acción de tutela en contra de la UAE – Junta Central de Contadores buscando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al libre desarrollo de su profesión, al mínimo vital y de petición. Para el accionante, la modificación por parte de la Junta Central de Contadores de forma "unilateral y arbitraria" de las causas por las cuales niega su solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público vulnera su derecho al debido proceso y el derecho de petición y, a su vez, esta negativa vulnera sus derechos al trabajo, al libre desarrollo de su profesión y al mínimo vital.

13. En consecuencia, solicitó que se ordene a la accionada: (i) dar respuesta a la solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público atendiendo a una debida motivación; (ii) dar respuesta completa, de fondo y oportuna a las peticiones que ha radicado y notificarlas adecuadamente y (iii) que homologue los términos "permanencia y domicilio" para que le sea computado y validado el tiempo que ha transcurrido desde su ingreso a Colombia hasta la presentación de la acción y así cumplir con el requisito en el artículo 3, parágrafo 1 de la Ley 43 de 1990.

Trámite procesal de la acción de tutela

14. El 11 de julio de 2023, el Juzgado Doce de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá admitió la acción de tutela y notificó a la entidad accionada para que, en el término improrrogable de 2 días, se pronunciara sobre los hechos alegados por el accionante..

Contestación de la entidad accionada

15. A pesar de que fue debidamente notificada, la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores guardó silencio durante el trámite de la acción de tutela, omitiendo pronunciarse sobre los hechos y las vulneraciones alegadas por el señor William Pirela.

16. Sentencia de primera instancia. En sentencia del 26 de julio de 2023, el Juzgado Doce de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá concedió el amparo al derecho de petición y, en consecuencia, ordenó a la UAE – Junta Central de Contadores dar una

respuesta efectiva y congruente sobre la negativa de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contado público. Lo anterior, debido a que a la fecha de presentación de la acción de tutela, la Junta no le había dado una respuesta de fondo y clara.

17. Impugnación. El accionante impugnó la decisión de tutela de primera instancia. En su impugnación, el señor William Pirela señaló que si bien el juez amparó su derecho de petición, omitió pronunciarse sobre la violación alegada al derecho al trabajo y la petición relacionada con ordenarle a la UAE – Junta Central de Contadores que homologue los términos permanencia y domicilio para que sea computado como válido el tiempo que ha transcurrido desde su ingreso al territorio nacional hasta la fecha de radicación de tutela. En esencia, el accionante argumentó que la acreditación de la residencia no se limita a un determinado tipo de visa, sino que, como ha sido reconocido por la Corte Constitucional, la titularidad del PEP y del PTT le permiten, como nacional venezolano, acreditar su domicilio en Colombia. En este sentido, afirma que haber tramitado su PEP, renovarlo y posteriormente tramitar y adquirir el PPT demuestra "con claridad [su] intención y disposición de permanecer domiciliado en Colombia y [desarrollarse] y ejercer como profesional de la Contaduría Pública". Esta intención inequívoca de hacer vida profesional en Colombia se ve reforzada, a juicio del accionante, con su afiliación a la EPS, su inscripción en el Registro Único Tributario y la convalidación de su título de pregrado y posgrado ante el Ministerio de Educación Nacional.

18. Sentencia de segunda instancia. En sentencia del 6 de septiembre de 2023, el Juzgado Cincuenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá resolvió modificar y adicionar el fallo proferido por el a quo en el sentido de negar el amparo al derecho al trabajo, al libre desarrollo de la profesión y al mínimo vital y confirmar el amparo al derecho de petición.

19. Al resolver el asunto, el ad quem sostuvo, en primer lugar y frente al derecho al trabajo, que si bien los extranjeros en Colombia gozan de los mismos derechos civiles que los nacionales, para que un extranjero pueda trabajar en el país debe cumplir con las normas migratorias y laborales vigentes. Así, el accionante debe cumplir con el requisito previsto en el artículo 3, parágrafo 1 de la Ley 43 de 1990 según el cual para que un extranjero sea inscrito como contador público este debe estar "domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción".

20. No obstante, el juez encontró que los documentos con los que cuenta el accionante (PEP y PPT) para acreditar su permanencia “son de carácter temporal y no pueden asimilarse a la Visa tipo R que autoriza su domicilio permanente en Colombia”. Además, si bien en virtud del artículo 11 del Decreto 216 de 2021 tanto el PEP como el PTT pueden ser utilizados para acumular y acreditar el tiempo de permanencia en el país, para ello el interesado debe adelantar el trámite competente ante la autoridad administrativa correspondiente. Por ello, el juez determinó que no era posible ordenar a la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores que homologue el tiempo de permanencia en el país desde su fecha de ingreso hasta la fecha de radicación de la acción de tutela.

21. En segundo lugar, frente a los derechos al libre desarrollo de la profesión y al mínimo vital, el juez afirmó que no habían sido transgredidos pues “su presunta vulneración deviene de una negativa que, aparentemente está revestida de legalidad” y que será la accionada quien defina el asunto cuando emita la respuesta de fondo que se le ordenó en el fallo de primera instancia. Finalmente, frente al derecho de petición, el juez encontró que la accionada no ha dado respuesta a la petición que radicó el accionante el 26 de mayo de 2023 y por ello, confirmó el amparo a este derecho.

Actuaciones en sede de revisión

22. El 4 de marzo de 2024, se recibió intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia en calidad de amicus curiae. En este, Dejusticia sostuvo que las personas migrantes en Colombia actualmente enfrentan diversas barreras que impiden el goce efectivo de sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo decente. Así, argumentó que a pesar de los esfuerzos del gobierno colombiano para facilitar la regularización migratoria y la posibilidad de que los migrantes puedan trabajar en Colombia (con el PEP y la creación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos), en la puesta en marcha de estos mecanismos se han generado barreras que impiden que los migrantes accedan al mercado laboral en condiciones justas, lo cual vulnera sus derechos al trabajo y al debido proceso. En concreto, se refirió a barreras legales como la exigencia de visas de residencia, el trámite de convalidación de los títulos profesionales y el trámite de solicitud y expedición de la tarjeta profesional.

23. Frente al caso objeto de estudio, Dejusticia argumentó que el señor William Pirela se ha

enfrentado a barreras irrazonables por parte de la UAE – Junta Central de Contadores para obtener su tarjeta profesional de contador público, lo cual vulnera sus derechos al debido proceso y al trabajo decente. En particular, señaló que el accionante ha enfrentado dos barreras legales: (i) la imposición de requisitos contradictorios e interpretados de manera desfavorable relacionada con la prueba de la residencia en el país y (ii) la interpretación irrazonable y desproporcionada de los requisitos para acceder a la tarjeta profesional en relación con el tiempo de domicilio en el país. Respecto a este último punto, Dejusticia afirmó que las interpretaciones de la UAE – Junta Central de Contadores y del juez de segunda instancia caracterizan de manera restrictiva la prueba del domicilio, sometiéndola a un estándar de imposible cumplimiento para un migrante venezolano. Así pues, señaló que exigirle una visa a William Pirela incluso cuando el PEP y el PPT "dan cuenta de su residencia ininterrumpida en Colombia por más de tres años, es excesivo y sólo permite que el accionante no pueda acceder al mercado laboral en condiciones justas".

24. Adicionalmente, el 11 de marzo de 2024, se recibió intervención de la Clínica Jurídica para Migrantes y del área de Derecho Laboral del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes en calidad de amicus curiae. En esta se presentaron cuatro consideraciones principales. Primero, que el accionante se ha visto expuesto a múltiples barreras para regularizar su situación migratoria —por las demoras para la expedición de su PPT— y para ejercer su profesión —por la negativa de la Junta Central de Contadores de expedirle la tarjeta profesional fundamentada en una interpretación restrictiva del requisito del domicilio—.

25. Segundo, se argumentó que los derechos fundamentales al trabajo decente, al libre desarrollo de la profesión, a la no discriminación y al mínimo vital de William Alberto Pirela fueron vulnerados al no expedirle la tarjeta profesional como contador, pues esto le ha impedido "escoger y ejercer libremente su profesión de contador, gozar de un trabajo productivo e integrarse a la sociedad, y acceder a unos ingresos básicos que le permitan satisfacer sus necesidades esenciales." Tercero, la Clínica Jurídica realizó un llamado para que la regulación de las tarjetas profesionales tenga en cuenta la situación de las personas migrantes y su vulnerabilidad. Por último, puso de presente su preocupación por la forma restricitva de entender el domicilio para las personas extranjeras y la importancia de que este concepto sea leido en el contexto propio de las personas migrantes y las dificultades que enfrentan para adquirir una visa.

II. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

26. Con fundamento en lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, esta Corte es competente para revisar la acción de tutela de la referencia. También lo es por lo dispuesto en el Auto del 30 de noviembre de 2023, a través del cual la Sala de Selección Número Once escogió para su revisión el expediente T- 9.745.815.

B. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

27. Por virtud del artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, son requisitos para la procedencia o estudio de fondo de una acción de tutela: la legitimación en la causa por activa y por pasiva; la inmediatez y la subsidiariedad. En consecuencia, le corresponde a la Sala Quinta de Revisión constatar si en este caso se acreditan estos requisitos y, en caso de que se supere dicho análisis, definir y resolver el problema jurídico que se formule.

28. Legitimación en la causa por activa. . El artículo 86 de la Constitución establece que "toda persona" puede reclamar la protección de sus derechos fundamentales por sí misma o por quien actúe en su nombre. En consecuencia, se ha establecido que una persona natural extranjera que considere que sus derechos han sido afectados puede interponer la acción de tutela, "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." En el caso en concreto este requisito se cumple, toda vez que la acción de tutela fue interpuesta por William Alberto Pirela quien, actuando en nombre propio, busca la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital, al libre ejercicio de la profesión y al derecho de petición que estima vulnerados por la UEA – Junta Central de Contadores al negarle la inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público.

29. Legitimación en la causa por pasiva. De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, "[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 [fundamentales]." Frente a este requisito, la Corte Constitucional ha sostenido que la legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción de tutela de ser llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho

fundamental.

30. En el caso en concreto, la Sala Quinta de Revisión encuentra que este requisito se cumple, toda vez que la UEA – Junta Central de Contadores es la entidad que presuntamente vulneró los derechos fundamentales del señor William Alberto Pirela al decretar el desistimiento del trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público y la entidad que está llamada a revolver las pretensiones del accionante: dar respuesta a su solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional atendiendo a una debida motivación y tener en cuenta el tiempo transcurrido desde su ingreso al territorio nacional para acreditar el domicilio en Colombia.

31. Inmediatez. El artículo 86 de la Constitución establece que el propósito de la acción de tutela es proteger los derechos fundamentales de daños o riesgos inminentes. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha planteado como requisito para su procedencia que se acuda a ella de manera oportuna, es decir, dentro de un término razonable a partir de la presunta vulneración o amenaza, de tal forma que permita la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales que se consideran amenazados o vulnerados.

32. Esta Sala encuentra satisfecho el requisito de inmediatez debido a que entre la última respuesta de la UAE – Junta Central de Contadores sobre el desistimiento de la solicitud de expedición de la tarjeta profesional de contador público que se dio el 9 de junio de 2023 y la interposición de la acción de tutela el 27 de junio de 2023 transcurrieron dieciocho días, término más que oportuno para la defensa de los derechos fundamentales que el accionante estima vulnerados.

33. Subsidiariedad. Según las disposiciones constitucionales y legales, la acción de tutela será procedente cuando no exista otro mecanismo judicial que permita ventilar el debate planteado en ella; o, que aun existiendo, este no sea idóneo o eficaz para proteger los derechos invocados, caso en el cual la acción de tutela será procedente de manera excepcional como mecanismo de protección definitivo; en igual sentido, será procedente la protección transitoria cuando con la acción se pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable. De manera reiterada, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este carácter residual tiene como objeto preservar el reparto de competencias atribuido a las autoridades judiciales por la Constitución y la ley, con fundamento en los principios de

autonomía e independencia judicial. En tal sentido, en caso de existir un medio judicial principal, el actor tiene la carga de acudir a él toda vez que es necesario preservar las competencias legales asignadas por el Legislador a cada jurisdicción, salvo que se demuestre que el mismo no goza de idoneidad o eficacia, o que se evidencie un perjuicio irremediable.

34. En el presente caso la Sala evidencia que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo por tres razones. Primera, siguiendo lo establecido en la Resolución No. 000-0973 de 2015, contra la Resolución de la Junta Central de Contadores que decretó el desistimiento y el archivo de la solicitud de inscripción de la tarjeta profesional de contador público no procede recurso alguno. Segunda, el accionante ha sido diligente y ya ha presentado diversas peticiones ante la entidad accionada buscando claridad respecto de las razones del desistimiento y solicitando que revise y le dé continuidad a su solicitud. Y, tercera, a pesar de que el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir el contenido de la Resolución No. 0185 – 2023 del 25 de mayo del 2023, a través de la cual la UAE – Junta Central de Contadores decretó el desistimiento de su solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público, este medio no resulta eficaz en el caso concreto. Esto, en tanto no otorgaría una protección célere y oportuna a los derechos del accionante, cuestión que resulta necesaria para que pueda contar con su tarjeta profesional y ejercer sus derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión. Por lo anterior, la Sala concluye que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y efectivo para buscar el amparo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la UAE – Junta Central de Contadores.

35. Superado el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala Quinta de Revisión procede a realizar el análisis de fondo del caso puesto a consideración de la Corte. Para ello, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿La UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho al debido proceso administrativo de William Pirela durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar las razones por las cuales decretó el desistimiento del trámite?

() ¿La UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho de petición de William Pirela al no darle respuesta de fondo a la petición que presentó el 26 de mayo de 2023?

() ¿La UAE – Junta Central de Contadores vulneró los derechos al trabajo y a la libertad de ejercer la profesión u oficio de William Pirela al decretar el desistimiento del trámite la expedición de la tarjeta profesional profesional bajo el argumento de que no logró acreditar su ánimo de permanencia en el territorio nacional?

36. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala se referirá a: (i) el trámite de expedición de la tarjeta profesional de contador público en Colombia; (ii) el domicilio como un atributo de la personalidad y la forma como se prueba en el caso de extranjeros; (ii) el alcance y contenido del derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, haciendo énfasis en la población migrante; (iv) el alcance y contenido del derecho al debido proceso administrativo; (v) el contenido del derecho fundamental de petición. Por último, (v) analizará y decidirá el caso concreto.

i. (i) El trámite de expedición de la tarjeta profesional de contador público en Colombia

37. La Ley 43 de 1990, que reglamenta la profesión de contador público, establece en su artículo 1 que es contador público la persona natural que "mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente Ley, está facultada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general".

38. Así pues, para ejercer como contador público, se requiere contar con una tarjeta profesional que es expedida por la Junta Central de Contadores. Para poder inscribirse y tramitar esta tarjeta es necesario "ser nacional colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjeros domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción (sic)" (Subrayado fuera del texto original).

39. Además, es necesario reunir los siguientes requisitos: (i) haber obtenido el título de contador público en una universidad colombiana autorizada y acreditar experiencia en actividades relacionadas con la ciencia contable por mínimo un año o (ii) haber obtenido el título en una universidad extranjera de países con los cuales Colombia tiene convenios de reciprocidad de títulos y que este sea refrendado por el organismo competente.

40. Actualmente, el trámite de inscripción en el registro profesional de contadores públicos

por primera vez se realiza de manera electrónica a través de la página web de la UAE – Junta Central de Contadores, para lo cual se debe diligenciar un formulario electrónico que ha dispuesto esta entidad y anexar diversos documentos, entre ellos: la cédula de ciudadanía o extranjería, la visa en la cual se autorice al solicitante extranjero a trabajar acompañado del Certificado de Movimientos Migratorios, el acta de grado y su convalidación en caso de provenir de una institución de educación superior extranjera y la constancia de experiencia técnico-contable y sus soportes, incluido el contrato celebrado con quien emite la constancia de experiencia.

41. Una vez remitido el formulario y sus anexos, si la UAE – Junta Central de Contadores encuentra que la información remitida se encuentra incompleta, ilegible, inconsistente, imprecisa o insuficiente requerirá al solicitante dentro de 10 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud para que este aclare, explique o remita la información adicional. En caso de no cumplir con el requerimiento dentro del mes siguiente, se decretará el desistimiento y archivo de la actuación. Por el contrario, si el solicitante cumple con todos los requisitos se dará inicio al procedimiento de inscripción dentro de los doce días siguientes, tras lo cual el Comité de Registro de la UAE – Junta Central de Contadores mediante una Resolución motivada, decidirá de fondo aprobar o negar la solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta profesional. Este acto administrativo que resuelve de fondo la solicitud deberá ser notificado al solicitante y contra él procede recurso de reposición.

() El domicilio como un atributo de la personalidad y su prueba en el caso de extranjeros

42. El domicilio es un atributo de la personalidad que vincula “a una persona con el lugar donde habitualmente tiene sus principales intereses familiares y económicos, es decir (…) ‘el asiento jurídico de una persona’”. Esta Corporación ha señalado que el domicilio es “la sede jurídica de la persona o su asiento legal” y el “lugar en el cual la ley supone que siempre está la persona presente para los efectos jurídicos”.

43. De conformidad con el artículo 76 del Código Civil, el domicilio “consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella”. Esta definición se compone de dos elementos: un elemento objetivo que es la residencia en un lugar determinado y un elemento subjetivo que es el ánimo de permanecer en dicho lugar. Mientras que la materialidad del primer elemento es visible o perceptible por los sentidos y

se puede demostrar con los medios ordinarios de prueba, el ánimo de permanencia pertenece al fuero interno de la persona y por ello, se acredita a través de las presunciones que han sido previstas por el legislador.

44. El Código Civil incorpora dos tipos de presunciones frente al ánimo de permanencia, por un lado, unas presunciones negativas que excluyen su configuración, así "[n]o se presume el ánimo de permanecer (…) por el solo hecho de habitar un individuo por algún tiempo casa propia o ajena en él, si tiene en otra parte su hogar doméstico, o por otras circunstancias aparece que la residencia es accidental, como la del viajero, o la del que ejerce una comisión temporal, o la del que se ocupa en algún tráfico ambulante".

45. Por otro lado, unas presunciones positivas según las cuales se presume el ánimo de permanecer cuando: (i) se realiza una manifestación expresa ante el alcalde, (ii) se acepta un empleo fijo de los que comúnmente se conceden por un largo tiempo, (iii) se abre en el lugar una tienda, fábrica, taller, escuela u otro establecimiento durable para ser administrado en persona y (iv) se configuran otras circunstancias análogas.

46. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la acreditación del domicilio para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento en el caso de niños y niñas nacidos en el territorio nacional que son hijos de padres extranjeros en tres ocasiones. En primer lugar, en la sentencia T-075 de 2015, la Corte conoció el caso de un niño que nació en Colombia, cuyos padres eran de nacionalidad china y a quien se le negó la expedición del pasaporte colombiano porque ninguno de sus padres demostró estar domiciliado en Colombia al momento de su nacimiento mediante una visa de residente. Al analizar el cumplimiento del requisito del domicilio, la Sala estimó necesario tomar en consideración el concepto de domicilio bajo los parámetros establecidos en el Código Civil y, en consecuencia, determinó que para demostrar el domicilio son admisibles diversos medios de prueba respecto al ánimo de permanencia en el país. Así, concluyó que estaba demostrado que uno de los padres se encontraba domiciliado al momento del nacimiento del niño por contar con una visa de trabajo temporal y que el requisito normativo aplicado por la entidad accionada generaba efectos inconstitucionales.

47. En segundo lugar, en la sentencia T-006 de 2020, la Corte analizó dos casos de menores de edad nacidos en el territorio nacional e hijos de nacionales venezolanos. En el primero, se

le incluyó a la niña en su registro civil de nacimiento la anotación de “no válido para demostrar la nacionalidad”. En el segundo, en el registro civil de nacimiento del niño no se le indicó si era o no válido para acreditar la nacionalidad colombiana por la misma razón. En ambos casos, la Registraduría Nacional del Estado Civil les negó la anotación de validez para obtener la nacionalidad colombiana en el registro civil, con fundamento en que los padres no acreditaron el domicilio en Colombia mediante un determinado tipo de visa.

48. Tras considerar que ante el riesgo de apatridia de los niños la exigencia de una visa específica para acreditar el domicilio de los padres era incompatible con los postulados constitucionales, la Corte afirmó que “es claro que cuando un ciudadano venezolano migrante cuenta con una vivienda, un trabajo habitual (…) e incluso un permiso especial de permanencia (…) se configura[n]de forma manifiesta los requisitos para acreditar la residencia y el ánimo de permanecer en el territorio nacional en los términos del Código Civil.” (Subrayado fuera del texto original)

49. Por último, en la sentencia T-079 de 2021, la Corte conoció el caso de una niña que, como en los anteriores casos, nació en el territorio colombiano, hija de nacionales españoles y no se le incluyó en su registro civil la anotación de “válido para demostrar la nacionalidad” con fundamento en la exigencia prevista en el Decreto 4000 de 2004, según la cual uno de sus padres debe portar visa de residente al momento del nacimiento para acreditar el requisito de domicilio. En este caso, la Corte afirmó que: (i) resulta válido que las personas demuestren su domicilio en Colombia por medios distintos al establecido en el Decreto 4000 de 2004, (ii) se deben tener en cuenta las normas del Código Civil sobre el concepto y la prueba de domicilio y (iii) en el caso concreto, se presume el ánimo de permanencia del padre por haber aceptado en el país un empleo fijo y de larga extensión, aunque para el momento del nacimiento de su hija contara con una Visa Temporal Trabajador.

50. Así pues, aunque la Corte Constitucional no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la prueba de domicilio más allá de casos relacionados con la nacionalidad de niños y niñas hijos de padres extranjeros, la jurisprudencia sí ha admitido que: (i) al analizar la existencia o no del domicilio se deben tener en cuenta las normas del Código Civil; (ii) a la luz de estas normas, para acreditar el ánimo de permanencia resulta válido acudir a las presunciones que se derivan del Código Civil o a otros medios de prueba distintos a la visa de residente y (iii) dentro de este marco probatorio se han admitido las visas de trabajo

temporales, la aceptación de un empleo a término indefinido y, en el caso de la población migrante venezolana, el Permiso Especial de Permanencia, una vivienda o un trabajo habitual.

() Derecho a al trabajo y a la libertad de ejercer la profesión u oficio de la población migrante. Reiteración de jurisprudencia y pronunciamientos internacionales

51. El trabajo es un fin del ordenamiento constitucional y se encuentra reconocido como derecho fundamental en el artículo 25 de la Constitución Política, en el cual se establece que el trabajo "es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado" y que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas." Este derecho le proporciona a cada persona la libertad de seleccionar la actividad a la que dedicará su esfuerzo intelectual y material como un medio para dignificar su ser, ponerlo en contacto con su potencial productivo y asegurar su subsistencia.

52. Esta Corporación ha señalado que el núcleo esencial del derecho al trabajo se encuentra, por un lado, en la facultad o libertad para seleccionar y desarrollar una labor remunerada y por otro, en el conjunto de garantías y principios mínimos que lo integran. Estas garantías son, principalmente: (i) el reconocimiento del trabajador como sujeto titular de derechos; (ii) la eliminación del trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre; (iii) la fijación de una edad mínima para trabajar, la abolición de la explotación laboral o económica y de los trabajos riesgosos para los niños, niñas y adolescentes; (iv) la realización del mandato de igualdad ante la ley y la prohibición de otorgar a los trabajadores tratos diferenciados injustificados; (v) la garantía de un entorno seguro y saludable de trabajo; (vi) una remuneración mínima acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada; (vi) el reconocimiento y goce del derecho al descanso; (vii) el principio de progresividad en el goce de las reivindicaciones laborales y (vii) la libertad sindical junto con el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

53. A su vez, este derecho se complementa con el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, lo cual implica que: (i) todos los trabajadores son iguales ante la ley, por lo cual deben recibir la misma protección y garantías; (ii) se debe brindar igual trato a los trabajadores que se encuentran en igualdad de condiciones, y diferente a quienes

se encuentren en situaciones distintas y (iii) está prohibida la discriminación basada en criterios sospechosos como el origen nacional. Al respecto, se destaca especialmente el artículo 25 de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, el cual dispone que los trabajadores migrantes deben gozar de un trato que no sea menos favorable que el de los nacionales en lo referente a la remuneración y las condiciones de trabajo o empleo. Además, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que resulta necesario diseñar planes de acción nacionales para respetar y promover el principio de no discriminación frente a los trabajadores migrantes.

54. Por su parte, el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio se encuentra reconocido en el artículo 26 de la Constitución Política como la facultad de toda persona de elegir la actividad económica, creativa o productiva de la cual derivará la satisfacción de sus necesidades o empleará su tiempo. Este derecho involucra "la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley."

55. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a escoger profesión u oficio es una derivación directa del derecho al trabajo. Esta relación se explica ya que, cada vez que el individuo elige libremente una profesión u oficio y se prepara para ella en el campo académico o técnico, posteriormente ejerce esa preparación en el ámbito laboral. Así, la facultad de elegir la actividad profesional u oficio conlleva el ejercicio de dicha actividad posteriormente, por lo que "el derecho a elegir profesión u oficio puede verse afectado si no puede ser ejercido en condiciones dignas y de igualdad en el ámbito laboral."

56. Este ejercicio puede encontrar algunos límites que el legislador impone para salvaguardar el interés general, a través de la exigencia de títulos de idoneidad y formación académica y la sujeción al control y vigilancia de las autoridades competentes. Sin embargo, los requisitos para limitar o condicionar el ejercicio de una profesión u oficio deben ser de carácter general y abstracto, respetando el principio de igualdad. Además, el legislador únicamente "puede imponer los requerimientos razonables, proporcionales y absolutamente necesarios para proteger el interés general".

57. Por último, esto derechos también se encuentran reconocidos en diversos instrumentos

internacionales de derechos humanos. En el sistema universal, el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección de este y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que el derecho al trabajo comprende "el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado". En el sistema interamericano de derechos humanos, el artículo 6.1 del del Protocolo de San Salvador establece que "[t]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada".

() Derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

58. El derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Constitución Política se aplica "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". La Corte Constitucional ha afirmado que el debido proceso administrativo "garantiza que las actuaciones administrativas se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos". A su vez, el debido proceso administrativo "asegura el correcto funcionamiento de la administración, la validez jurídica de las actuaciones públicas y brinda seguridad jurídica a los administrados".

59. Dentro de las garantías mínimas del debido proceso administrativo se encuentran, entre otras, las siguientes: (i) el derecho a conocer el inicio de la actuación, (ii) a ser oído durante todo el trámite, (iii) a ser notificado en debida forma, (iv) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) a que se respete el plazo razonable y no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (vii) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (viii) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada y (ix) a impugnar la decisión que se adopte.

60. Siguiendo lo anterior, "el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados".

() Derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

61. Por su parte, el derecho fundamental de petición se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política y en la Ley 1755 de 2015. De conformidad con esta normativa, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés particular o general y a obtener una pronta resolución. Según ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, este derecho tiene dos dimensiones: (i) la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas, y (ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna, clara, completa y de fondo a las peticiones.

62. Así, la autoridad encargada de dar respuesta a la petición debe cumplir con unos requisitos mínimos. Por un lado, la respuesta debe ser pronta y oportuna, lo cual implica que toda petición debe responderse, por regla general, dentro de los 15 días siguientes a su recepción. Por otro lado, la respuesta debe ser: "a) clara: que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta; b) de fondo: que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; c) suficiente: porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; d) efectiva, si soluciona el caso que se plantea; y e) congruente: si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido".

() Análisis del caso concreto

63. En el asunto objeto de estudio, a la Sala le corresponde resolver tres problemas jurídicos. En primer lugar, determinar si la UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho fundamental al debido proceso de William Pirela durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar la causa que originó el decreto del desistimiento. En segundo lugar, determinar si la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición al no responder de fondo la petición que presentó el señor William Pirela el 26 de mayo de 2023. En tercer lugar, comprobar si la UAE – Junta Central de Contadores vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión del señor William Pirela al decretar el desistimiento del trámite de la expedición de su tarjeta profesional bajo el argumento de que no logró acreditar su ánimo de permanencia en el territorio y, por ende, no cumplía con el requisito de estar domiciliado en Colombia.

64. Frente a los anteriores planteamientos, la Sala Quinta de Revisión concluye que la Junta Central de Contadores sí vulneró los derechos al trabajo y al libre ejercicio de la profesión de William Pirela al decretar el desistimiento del trámite de la expedición de la tarjeta profesional de contador público y que, durante este trámite, también vulneró su derecho al debido proceso administrativo y su derecho fundamental de petición. A continuación la Sala procederá a exponer las razones sobre las cuales se fundamentan las anteriores conclusiones.

La Junta Central de Contadores vulneró el derecho al debido proceso de William Pirela durante el trámite de expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar la causa que originó el decreto del desistimiento

65. En el presente caso, el señor William Pirela inició el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público ante la UAE – Junta Central de Contadores en dos ocasiones. Según indica y no fue desvirtuado por la entidad accionada, presentó la primera solicitud el 5 de mayo de 2022 y esta fue rechazada el 8 de junio del mismo año mediante la Resolución No. 2754-2022. En esta oportunidad, la Junta Central de Contadores fundamentó su decisión en el hecho de que al ser titular de un PEP no se encontraba acreditado su ánimo de permanencia en el territorio nacional.

66. La segunda solicitud fue presentada el 23 de febrero de 2023, una vez fue titular de un PPT. La Junta Central de Contadores, siguiendo el procedimiento correspondiente (ver supra, par 34) requirió al accionante para corregir algunos de los documentos remitidos con la solicitud. Tras responder al requerimiento realizado por la entidad accionada, el 15 de mayo de 2023 el accionante consultó la plataforma de Junta Central de Contadores y encontró que su solicitud había sido rechazada porque el contrato aportado se encontraba incompleto y debía aportar todo su contenido. Esta fue la misma razón que le dieron a través del chat de la plataforma, por lo cual remitió una petición indicando que realizó la corrección que había sido requerida y solicitando claridad sobre qué debía corregir para continuar con el trámite.

67. No obstante, en respuesta a esta petición, la entidad accionada modificó las razones por las cuales decretó el desistimiento del trámite, fundamentando su decisión en la falta de cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990. En particular, la Junta Central de Contadores indicó que no se logró acreditar el ánimo de

permanencia en el país —elemento subjetivo del domicilio—, pues ni el PPT ni el PEP, como documentos que autorizan la permanencia temporal o transitoria en el país, eran válidos para probar ese ánimo de permanencia .

68. Ahora, en la acción de tutela el accionante cuestiona la modificación de las razones por las cuales la entidad accionada se negó a continuar con el trámite por las implicaciones que esto tuvo en la posibilidad real de ejercer su derecho de defensa y contradicción. Al respecto, la Sala comparte la posición de los intervinientes, según la cual la modificación de las razones por las cuales la Junta Central de Contadores decretó el desistimiento del trámite impidió que el accionante conociera "de forma clara y concreta las causales de las decisiones tomadas y, por lo tanto, [se defendiera] ante el rechazo de la solicitud."

69. Adicionalmente, la Sala considera que, respetando el trámite contemplado en la Ley 43 de 1990 y al advertir una inconsistencia respecto al cumplimiento del requisito del domicilio, la Junta Central de Contadores debió requerir al accionante para que, además de aportar los documentos solicitados corregidos, se pronunciara sobre este aspecto —el cumplimiento del ánimo de permanecer en el territorio nacional—, cuestión que omitió. Esta primera omisión aunada a la modificación de la causa que dio origen al decreto de desistimiento, impidió que el accionante: (i) complementara su solicitud de manera informada; (ii) conociera con claridad las causales por las cuales se decretó el desistimiento de solicitud y (iii) tuviera la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa y contradicción y presentara pruebas para controvertir las consideraciones de la entidad accionada e incluso, evitara el desistimiento.

70. Así, a pesar de que el accionante mostró diligencia durante el trámite, remitió diversas solicitudes a la Junta Central de Contadores e intentó comunicarse por diversos medios, llegando incluso a explicar los desaciertos que se habían cometido en el análisis inicial de su solicitud, no ha tenido la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa, lo cual vulnera su derecho al debido proceso y lo obliga a iniciar un tercer trámite, generando demoras y barreras que afectan sus derechos, como se profundizará más adelante.

La Junta Central de Contadores vulneró el derecho fundamental de petición de William Pirela al no dar respuesta de fondo a la petición que presentó el 26 de mayo de 2023

71. El 26 de mayo de 2023, una vez la UAE – Junta Central de Contadores le notificó al señor William Pirela que se decretó el desistimiento de su solicitud de inscripción y expedición de la

tarjeta profesional, el accionante remitió una nueva petición a la entidad accionada. En esta le solicitó a la Junta Central de Contadores que: (i) revisara nuevamente la documentación de su expediente y la que ha radicado junto con las peticiones presentadas y (ii) le diera continuidad a su solicitud. Adicionalmente, el accionante advirtió que se modificaron las razones para decretar el desistimiento, que se habían cometido algunos desaciertos durante el trámite y que el hecho de haber tramitado un PPT demuestra su intención y disposición de permanecer domiciliado en Colombia.

72. Esta petición fue respondida el 9 de junio de 2023. En la respuesta, la UAE – Junta Central de Contadores le indicó al señor William Pirela que: (i) tras revisar nuevamente su expediente no encontró "razones de peso que contraríen el desistimiento del mismo", (ii) contra la resolución que decretó el desistimiento no procede recurso alguno y por ello (iii) debía realizar una nueva solicitud de la tarjeta profesional, remitiendo "todos los documentos exigidos en la Resolución N° 000-793 de 2015, sin excepción alguna".

73. Ahora, como se señaló anteriormente, la respuesta a una petición debe ser clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente. Al respecto, la Sala advierte que la respuesta proporcionada por la Junta Central de Contadores el 9 de junio de 2023 no fue de fondo porque omitió pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos que fueron indicados por el señor William Pirela en su petición. En particular, se evidencia que, si bien la entidad accionada indicó que revisó nuevamente el expediente, no explicó con claridad por qué los documentos que integran el expediente y los que fueron adjuntados posteriormente por el accionante no resultan suficientes para darle continuidad al trámite.

74. Adicionalmente, la entidad accionada omitió pronunciarse sobre diversos asuntos que integraban la petición, en concreto, sobre los reparos que formuló el accionante frente al trámite —la modificación de las razones para decretar el desistimiento y los desaciertos cometidos por el funcionario que analizó la solicitud— y sobre el argumento que presentó relacionado con la prueba de su ánimo de permanencia en el territorio colombiano mediante el PPT. Por lo anterior, la Sala Quinta de Revisión concluye que la respuesta de la Junta Central de Contadores no satisface los requisitos jurisprudenciales al no ser de fondo y por ello, como fue advertido por los jueces de instancia, esta entidad vulneró el derecho fundamental de petición del señor William Pirela.

La Junta Central de Contadores vulneró los derechos al trabajo y al libre ejercicio de la profesión al imponer barreras administrativas para expedir la tarjeta profesional de contador público

75. Como fue desarrollado anteriormente, la Junta Central de Contadores decidió decretar el desistimiento del trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de William Pirela debido a que, a su juicio, no logró acreditar que se encontraba domiciliado en Colombia. En concreto, la entidad accionada encontró que ni el PEP ni el PPT, en tanto documentos que autorizaban la permanencia temporal en el territorio, no acreditaban el ánimo de establecerse.

76. Para la Sala, la interpretación de la Junta Central de Contadores frente a la prueba del domicilio y, en particular, de su elemento subjetivo, resulta desproporcionada y genera barreras injustificadas para el accionante que afectan directamente su derecho a ejercer libremente su profesión y, a su vez, su derecho al trabajo, como se desarrollará a continuación.

77. El domicilio, como atributo de la personalidad, debe probarse a la luz de las normas del Código Civil. Aunque la Junta Central de Contadores se remitió al artículo 76 del Código Civil que establece la definición de domicilio, omitió considerar las presunciones positivas contempladas en la misma normativa a través de las cuales se puede acreditar el ánimo de permanencia. Así, aunque el Código incorpora como presunciones la aceptación de un empleo fijo por un tiempo prolongado y la apertura de establecimientos para ser administrados en persona, este listado no es taxativo pues el artículo 80 habilita al intérprete para presumir el domicilio por otras circunstancias análogas.

78. En suma, ni el Código Civil ni la Ley 43 de 1990 limitan la prueba del domicilio en el caso de extranjeros a un determinado tipo de visa, como sí parece limitarlo la interpretación de la Junta Central de Contadores. De hecho, atendiendo a este amplio marco probatorio, la Corte ha admitido que se pruebe el ánimo de permanencia con visas de trabajo temporales, la aceptación de empleos a término indefinido y en el caso de los migrantes venezolanos, el hecho de tener una vivienda o un trabajo habitual o contar con un Permiso Especial de Permanencia.

80. En el caso particular del PPT, su creación tuvo como consideración que, debido a la crisis

política, social y económica de la República Bolivariana de Venezuela, la población migrante frente a la cual se adoptaron medidas de flexibilización migratoria "ha pasado del ánimo de permanencia transitoria en territorio nacional, a la necesidad de establecerse de manera temporal (…)" (Subrayado fuera del texto original). Además, el PTT autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria y a ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país.

81. Teniendo en cuenta lo anterior y que tanto el PPT como el PEP pueden ser utilizados por los migrantes venezolanos para acreditar"su permanencia en Colombia para los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a una Visa Tipo R" , para la Sala resulta razonable que estos mecanismos sean utilizados y aceptados como documentos para acreditar el ánimo de permanencia de los migrantes venezolanos que hayan permanecido de manera ininterrumpida en el territorio nacional.

82. El accionante acreditó que se encuentra domiciliado en el territorio nacional. En primer lugar, está suficientemente demostrado que el señor William Pirela se encuentra domiciliado en Colombia, puesto que se acreditan los dos elementos que configuran la noción de domicilio contemplada en el Código Civil. Por un lado, frente al elemento objetivo —la residencia—, se encuentra que el señor William Pirela vive y ha vivido en el territorio nacional desde su ingreso al país, el 27 de diciembre de 2018 y, de hecho, para la fecha de presentación de la primera solicitud de inscripción y expedición de su tarjeta profesional, no registraba salidas del territorio nacional.

83. En segundo lugar, frente al elemento subjetivo, la Sala Quinta de Revisión constata que se encuentra suficientemente acreditado que el señor William Pirela tiene el ánimo de permanecer en el territorio nacional por dos razones principales. Primero, ha regularizado su situación migratoria desde su ingreso al territorio nacional, solicitando un PEP junto con su prórroga y posteriormente, un PPT. Siendo actualmente titular de un Permiso por Protección temporal con vigencia hasta el 20 de mayo de 2031, documento de regularización migratoria y de identificación que le permite al señor William Pirela acreditar su ánimo de permanencia en el territorio nacional.

84. Segundo, incluso si se cuestionara que el PPT, por su naturaleza temporal, no es suficiente para acreditar el ánimo de permanencia del accionante, existen otros elementos

que refuerzan la existencia de este elemento subjetivo del domicilio desde su ingreso al territorio, a saber, el señor William Pirela: (i) homologó sus títulos universitarios, (ii) se afilió al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la EPS Sanitas, (iii) se inscribió al Registro Único Tributario (RUT) y (iv) ha insistido en la inscripción y expedición de su tarjeta profesional de contador público, precisamente, para estar habilitado y poder ejercer su profesión dentro del territorio nacional.

85. Las limitaciones al derecho al libre ejercicio de la profesión deben ser razonables, proporcionales, necesarias y respetar el principio de igualdad. Por último, aunque la Sala reconoce que el derecho al libre ejercicio de la profesión no es absoluto y admite limitaciones para salvaguardar el interés general —como la exigencia de una formación académica, un título, una tarjeta profesional y el control y vigilancia por parte de las autoridades competentes—, estas limitaciones deben ser razonables, proporcionales, necesarias y considerar el principio de igualdad.

86. En el caso objeto de estudio, la exigencia tácita de un determinado tipo de visa como requisito para acreditar el ánimo de permanencia y, a su vez, el domicilio, resulta una limitación desproporcionada. Esto, en tanto: (i) el Código Civil admite diversas formas para probar el ánimo de permanencia, por lo que la interpretación de la Junta Central de Contadores resulta restrictiva para los derechos del accionante; (ii) se debe considerar la situación particular de los migrantes venezolanos que, como William, han tenido que salir de su país en búsqueda de oportunidades laborales y muchas veces se encuentran en condición de vulnerabilidad, por lo que se encuentran ante la imposibilidad material de tramitar una visa y (iii) el accionante ha demostrado diligencia en la realización del trámite y ha desplegado diversas acciones —incluyendo la inversión de tiempo y dinero— para cumplir con los demás requisitos exigidos por la ley para obtener su tarjeta profesional. Adicionalmente, la Sala destaca que, si bien el accionante puede presentar una nueva solicitud, en la práctica, la interpretación restrictiva respecto a la forma de acreditar el elemento subjetivo del domicilio en el caso de extranjeros tendrá por efecto que, hasta que el señor William Pirela cuente con una visa de residente o de trabajo, todas las solicitudes que presente sean desistidas y archivadas.

87. En conclusión, al decretar el desistimiento del trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional, la Junta Central de Contadores vulneró el derecho al trabajo de William

Pirela y, a su vez, su derecho a la libertad de ejercer su profesión como contador público. Esto, toda vez que, como quedó establecido, para ejercer la ocupación de contador público es necesario que la persona cuente con una tarjeta profesional expedida por la entidad accionada. Por lo cual, al negar su expedición fundamentándose en un requisito desproporcionado, ha impedido que como migrante, pueda ejercer libremente la actividad laboral por la que optó.

Conclusión y órdenes a proferir

88. La Sala Quinta de Revisión, en primer lugar, concluye que la UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho fundamental al debido proceso de William Pirela durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar la causa que originó el decreto de desistimiento, pues esto le impidió tener claridad sobre las razones que fundamentaron el desistimiento y, a su vez, contar con la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa y complementar su solicitud de manera informada. En segundo lugar, concluye que la UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho fundamental de petición del accionante al no darle una respuesta de fondo a la solicitud que presentó el 26 de mayo de 2023. En tercer lugar, concluye que la UAE – Junta Central de Contadores vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión del señor William Pirela al decretar el desistimiento del trámite de la expedición de su tarjeta profesional bajo el argumento de que no cumplía con el requisito de estar domiciliado en el territorio nacional, pues la exigencia tácita de un determinado tipo de visa para acreditar el ánimo de permanencia constituye una limitación desproporcionada a su derecho a ejercer libremente la profesión que ha escogido para emplear su tiempo y satisfacer sus necesidades.

89. Por lo anterior, procederá a revocar parcialmente la sentencia del 6 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Cincuenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, la cual confirmó el amparo al derecho de petición y negó el amparo a los derechos al trabajo, al libre ejercicio de la profesión y al mínimo vital.

90. Adicionalmente, ante la existencia de una limitación desproporcionada al derecho al libre ejercicio de la profesión, la Sala encuentra necesario ordenar a la Junta Central de Contadores que analice nuevamente la solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta

profesional de contador público presentada por William Pirela, teniendo en cuenta las consideraciones de la presente sentencia. En particular, que exigir tácitamente un determinado tipo de visa para acreditar el ánimo de permanencia es un requisito desproporcionado para los migrantes venezolanos y que esta no es la única manera de probar el domicilio sino que, en virtud de las presunciones del Código Civil y el origen de los mecanismos de regularización migratoria, es posible acreditar el ánimo de permanencia con el PEP y el PPT.

91. Por último y teniendo en cuenta las consideraciones desarrolladas anteriormente, se ordenará a la Junta Central de Contadores que, en lo sucesivo, al examinar si los migrantes venezolanos que solicitan la inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público cumplen con el requisito de tres años de domicilio previsto en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990: (i) aplique las presunciones para constatar el elemento subjetivo del domicilio que prevé el Código Civil y (ii) se abstenga de exigir requisitos probatorios que no estén previstos en la Ley.

D. Síntesis de la decisión

92. En sede de revisión, correspondió a la Sala Quinta conocer del caso de William Alberto Pirela, migrante venezolano y contador público, en cuyo trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público se decretó el desistimiento por la Junta Central de Contadores argumentando que, al ser titular de un PEP y posteriormente de un PPT, no lograba acreditar el ánimo de permanencia en el territorio nacional y por ende, no cumplía con el requisito de ser un extranjero domiciliado en Colombia desde al menos tres años previos a la solicitud de inscripción.

93. La Corte analizó la procedencia de la acción de tutela conforme a los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. Acreditados los anteriores requisitos, a la Sala le correspondió analizar si la UAE – Junta Central de Contadores vulneró el derecho fundamental al debido proceso de William Pirela durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público y si, al decretar el desistimiento del trámite por el argumento antes mencionado, vulneró sus derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión.

94. Para responder a estos planteamientos, se pronunció sobre (i) el trámite de expedición

de la tarjeta profesional de contador público en Colombia; (ii) el domicilio como un atributo de la personalidad y la forma como se prueba en el caso de extranjeros; (iii) el alcance y contenido del derecho al trabajo y a la libertad y (iv) el derecho al debido proceso administrativo.

95. Teniendo en cuenta los anteriores fundamentos, la Sala Quinta de Revisión concluyó que la UAE – Junta Central de Contadores, en primer lugar, vulneró el derecho fundamental al debido proceso de William Pirela durante el trámite de inscripción y expedición de la tarjeta profesional de contador público al modificar la causa que originó el decreto del desistimiento, pues esto le impidió contar con la posibilidad real de ejercer su derecho a la defensa y complementar su solicitud de manera informada. En segundo lugar, vulneró el derecho fundamental de petición de William Pirela al no responder de fondo la solicitud que presentó el 26 de mayo de 2023. Por último, también vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al libre ejercicio de la profesión del señor William Pirela al decretar el desistimiento del trámite de la expedición de su tarjeta profesional pues la interpretación restrictiva frente a la forma como se prueba el domicilio y la exigencia tácita de un determinado tipo de visa para acreditar el ánimo de permanencia, como migrante venezolano, constituye una limitación desproporcionada a su derecho a ejercer libremente su profesión.

III. DECISIÓN

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

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 6 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Cincuenta y Dos Civil del Circuito de Bogotá que modificó parcialmente el fallo del J