

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-187 DE 2025

Expediente: T-10.604.263

Acción de tutela instaurada por Norma León, actuando como agente oficiosa de María Enriqueta León, en contra de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los Magistrados Miguel Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la tutela promovida por Norma León, actuando como agente oficiosa de María Enriqueta León, en contra de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, resuelta en primera instancia el 18 de julio de 2024 por el Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y, en segunda instancia, el 27 de agosto de 2024 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá.

Síntesis de la decisión

En esta sentencia la Sala revisó las decisiones proferidas por las autoridades judiciales en ambas instancias, al pronunciarse sobre la demanda de tutela presentada por Norma León en calidad de agente oficiosa de su madre, María Enriqueta León, con la cual solicitó, de un lado, una respuesta de fondo a la petición formulada el 24 de junio de 2024 y, de otra, la expedición extemporánea del PPT.

Según lo reconoce la actora, ella ingresó al país en 2019. Inicialmente solicitó que se le concediera la condición de refugiada, trámite dentro del cual, según dice, le indicaron que no podría paralelamente someterse al Estatuto Temporal para Protección a Migrantes Venezolanos. Por tal motivo, una vez le negaron el reconocimiento de la calidad de refugiada, intentó inscribirse en el Registro Único para Migrantes Venezolanos. En ese momento, le confirmaron que no era posible acogerse al Estatuto, puesto que el plazo límite de inscripción era el 30 de abril de 2023. Frente a esto último, la actora consideró que no se trataba de una respuesta adecuada a su petición, pues desde el principio ella solicitó la inscripción extemporánea. En tal sentido, pidió que se ampararan sus derechos de petición y el debido proceso y que, en consecuencia, se le expidiera el PPT.

Al estudiar el asunto, la Sala constató que, respecto del derecho de petición se había configurado el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, pues con posterioridad a la sentencia del ad quem Migración Colombia procedió a dar respuesta al derecho de petición. Superado este punto, la Sala estudió la procedencia de la acción y, encontrándola acreditada, pasó a pronunciarse sobre la normativa actual sobre migración, enfocada en los migrantes provenientes de Venezuela. En este punto, encontró que, si bien en la actualidad es cierto que el plazo para ingresar al ETPMV e inscribirse en el RUMV ya terminó, esta Corporación ha inaplicado las normas sobre migración, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, en el contexto de casos en los que la controversia se centra en los derechos fundamentales de migrantes venezolanos.

A partir de lo anterior, al ocuparse del caso concreto, la Sala estableció que si se aplicara de manera estricta lo previsto en las normas vigentes en materia migratoria se llegaría a resultados que son constitucionalmente inaceptables, en la medida en que de ello se seguiría la afectación de los derechos fundamentales a la unidad familiar, al mínimo vital y a la salud de la actora. Por ello, conforme a la jurisprudencia constitucional, procedió a inaplicar dichas normas en este caso y, con fundamento en un enfoque diferencial, ordenó la inscripción extemporánea de la actora en el RUMV.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. La actora tiene 79 años y es de nacionalidad venezolana. Luego de ingresar al territorio nacional, el 11 de marzo de 2019 solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en adelante MC, que se le reconociera la condición de refugiada.[1]

2. Al iniciarse el procedimiento administrativo para atender la anterior solicitud, se expidió a la actora el salvoconducto SC-2 con vigencia hasta diciembre de 2023.

3. El 11 de junio de 2021, MC le informó a la actora que ella no podía acogerse a lo dispuesto en el Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos, en adelante EPTMV y obtener un permiso por protección temporal, en adelante PPT, porque tenía en trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada.[2]

4. Por medio de la Resolución 6056 del 4 de agosto de 2023, MC negó a la actora el reconocimiento de su condición de refugiada y, en consecuencia, ordenó cancelar el salvoconducto SC-2 que le había otorgado. Al mismo tiempo, le otorgó a la actora otro salvoconducto, con vigencia de 30 días, para que abandone el territorio nacional.

5. En contra de la antedicha resolución, la actora interpuso el recurso de reposición, el cual fue resuelto negativamente el 22 de septiembre de 2023. Con posterioridad, la actora solicitó la revocatoria directa de la resolución, la cual le fue negada el 11 de junio de 2024.[3]

6. El 24 de junio de 2024 la actora presentó a MC una petición, por medio de la cual solicitó se le expidiera un PPT. MC dio respuesta a esta petición el 25 de junio de 2024. En la respuesta se indicó a la actora: “los ciudadanos que fueron titulares de un Salvoconducto de permanencia SC-2 por condición de refugiado que quisieron acogerse al Estatuto Temporal de Protección esta etapa ya culminó en el 30 de abril de 2023. Por lo que actualmente no

cumple con el requisito exigido.”[4]

Tramite Procesal

7. La demanda de tutela. El 4 de julio de 2024 la actora, por medio de su agente oficiosa, presentó demanda de tutela en contra de MC, por considerar que con la respuesta dada a la petición del 24 de junio de 2024 se le vulneraron sus derechos fundamentales a la vida digna, a un debido proceso y de petición. A juicio de la actora la respuesta dada a su petición no es completa, pues ella solicitó de manera explícita la necesidad de reconocer extemporáneamente el PPT y la respuesta se limitó a informar que el término para radicar la solicitud era hasta el 30 de abril de 2023.[5] Por ello solicita, de una parte, que se ordene a MC responder de manera completa la petición hecha y, de otra, que se expida el PPT en su favor.[6]

8. En la demanda de tutela, la agente oficiosa destaca que la actora, que es su madre, “es una adulta mayor, analfabeta, quien no está en condiciones de promover su propia defensa en esta tutela (...)”; y, además, advierte que las actuaciones de la accionada dejaron a su madre en “un estado irregular completamente, dejando así a una migrante, adulta mayor, sujeto de especial protección constitucional y protección reforzada en completa vulnerabilidad.”[7]

9. La admisión de la tutela y su trámite. Por medio de auto del 25 de julio de 2024, el Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá admitió la tutela y vinculó a MC.

10. En su respuesta, MC señala que solicitó un informe sobre el caso particular a la Regional Andina de Migración Colombia, la cual puso de presente que la actora no cuenta con Registro Único de Migrante Venezolano (RUMV). Destaca, además, que no le fue reconocida la condición de refugiada a la actora y que el derecho de petición fue debidamente atendido.[8]

11. De conformidad con lo anterior, concluyó que “María Enriqueta León, se encuentra en condición migratoria irregular, (...) incurriendo en dos (02) posibles infracciones a la normatividad migratoria contenidas en los Artículos Nos. 2.2.1.13.1-11; Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales y 2.2.1.13.1-6 Incurrir en permanencia irregular del Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015 (...).”[9] En ese sentido, sostuvo que la actora nunca adelantó el trámite de solicitud del PPT, ya que ni siquiera aparece como inscrita en el RUMV, y en la actualidad no cumple con los requisitos para acogerse al ETPMV, razón por la cual no le es posible a la entidad otorgar el PPT y debe regularizar su situación a través de los mecanismos ordinarios. En consecuencia, solicita negar las pretensiones de la tutela.[10]

Decisiones de instancia

12. La sentencia del a quo. Mediante sentencia del 18 de julio de 2024, el Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, negó el amparo. En su criterio, “al no acreditarse el cumplimiento de los términos establecidos en las normas vigentes, no puede el Juez Constitucional pasar por alto y determinar que se rehaga una actuación, cuando es por descuido del accionante, quien debe acogerse a lo normado, y para el caso en especial la señora María Enriqueta León debió realizar de manera formal su solicitud en los términos establecidos, al no evidenciar que ese requerimiento se haya realizado antes del 30 de abril de 2023, este Despacho no puede reconocer que se le ha vulnerado su derecho al debido proceso o igualdad. (sic.)”[11]

13. La impugnación. Mediante el escrito de impugnación, la parte actora afirmó que la petición no fue respondida de manera correcta, pues no se dio solución de fondo sobre lo pedido. Además, manifestó que la solicitud de una visa no es una opción para personas que entraron al país de manera irregular, como erradamente lo señaló la Cancillería. Insistió en que MC le comunicó que habiendo solicitado el Salvoconducto no podía acceder al PPT y sostuvo que dejarla en condición de migrante irregular la obligaba a volver a Venezuela y no le permitía acceder al sistema de salud en Colombia.[12]

14. La sentencia del ad quem. Por medio de sentencia del 27 de agosto de 2024, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá revocó parcialmente la decisión anterior y ordenó dar respuesta de fondo a la petición radicada el 24 de junio. Sostuvo que MC no resolvió el objeto de la solicitud, pues no se pronunció sobre la posibilidad de otorgar el PPT de manera extemporánea. Ahora, frente a la segunda pretensión, rechazó el argumento según el cual MC indujo a error a la actora, pues en su momento sí era cierto que con el salvoconducto no se podía solicitar el PPT. Del mismo modo, señaló que, si bien el trámite de regularización de la actora ha tardado aproximadamente 4 años, lo cierto es que cuenta con los mecanismos ordinarios para atacar los actos administrativos que, según ella, vulneran sus derechos. Por tal motivo, confirmó el fallo de primera instancia en lo restante.[13]

Actuaciones en sede de revisión

15. La selección del caso y su reparto. La Sala de Selección de Tutelas Número Once de esta Corporación, por medio del Auto del 29 de noviembre de 2024, notificado el 13 de diciembre siguiente, seleccionó el expediente para su revisión, con fundamento en el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y en el criterio

subjetivo de necesidad de materializar un enfoque diferencial. Luego de hacerse el reparto, el conocimiento de este asunto correspondió a la Sala Quinta de Revisión.[14]

16. El decreto de pruebas. Revisado el expediente, por medio de Auto del 17 de enero de 2025, el magistrado ponente requirió a las partes y vinculados para que se pronunciaran sobre los hechos del caso y realizaran aclaraciones sobre puntos específicos del proceso.[15] A partir de lo anterior, se recibieron las siguientes respuestas:

17. Respuesta de Migración Colombia. MC remitió tres escritos: la respuesta al auto que decretó pruebas y las respuestas dadas a las peticiones hechas por la actora el 25 de junio de 2024 y el 9 de septiembre de 2024.

18. En la respuesta al auto que decretó pruebas, hace unas consideraciones sobre la creación de MC, en las que se refiere a sus competencias, previstas en el Decreto Ley 4062 de 2011, para poner de presente que esta entidad no tiene ninguna competencia en materia de prestación del servicio de salud.[16] De otra parte, pone de presente que la actora no se encuentra inscrita en el RUMV y que tiene registrados “nueve (9) salvoconductos en estado inactivo.”

19. Destaca que en la respuesta del 9 de septiembre de 2024, dada en cumplimiento de la sentencia del ad quem, indicó que la actora se encuentra en condición de migrante irregular, exponiendo por segunda vez las posibles infracciones en las que estaría incurriendo.[17] De hecho, consideró pertinente recordar que la propia actora confirmó su ingreso irregular al territorio colombiano, sin dar cumplimiento al contenido de las Resoluciones 0240 del 23 de enero de 2020 y 2052 del 23 de septiembre de 2020. Enfatizó en que “el plazo para la expedición del PEP ya feneció” y pidió a la Corte conminar a la “accionante a que se presente en el Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a su residencia, (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de septiembre de 2020) con el fin de adelantar

los trámites administrativos migratorios pertinentes y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria.”[18]

20. Con respecto al procedimiento de ingreso de los migrantes, expuso que los extranjeros que adelanten el trámite administrativo migratorio ante MC reciben primero el salvoconducto, mientras solicitan la expedición de la visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y luego la cédula de extranjería ante Migración. “En este evento, de ser procedente, por parte de la UAEMC se les expedirá un Salvoconducto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015.” Finalizó pronunciándose sobre el deber de regularización que tienen los ciudadanos extranjeros e incluyó un listado de opciones con las que cuenta la actora, así:

“✓ Debe contar con un pasaporte vigente expedido por su país de origen.

✓ Debe solucionar su situación migratoria de irregularidad en la que actualmente se encuentra el ciudadano extranjero debe presentarse ante cualquier Centro Facilitador de Servicios de Migración Colombia a nivel nacional.

✓ Una vez resuelta su situación migratoria debe tramitar una visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, que son otorgadas a los extranjeros que deseen visitar o establecerse en Colombia, y cuya condición o actividad particular se ajuste a algunos de los tipos de visas previstos por la legislación migratoria vigente. Los requisitos y trámite los puede realizar a través de la página web https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa

✓ Una vez obtenida la visa que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia le otorgue, debe acercarse nuevamente a Migración Colombia con la finalidad de tramitar la respectiva Cédula de Extranjería.”[19]

21. Por ello, concluye que no ha vulnerado ningún derecho de la actora, por lo cual debe declararse su falta de legitimación en la causa por pasiva y proceder a desvincularla del proceso.[20]

22. En los documentos restantes, que contienen las respuestas dadas a la actora, se observa que, en la primera (25 de junio de 2024), se le indica que al haber recibido el salvoconducto SC-2 en el trámite de refugio, el término para acogerse al ETPMV culminó el 30 de abril de 2023, por ello, debe agendar una cita con la entidad para regularizar su situación en Colombia. En la segunda respuesta, hay una explicación más detallada del contenido del Decreto 216 de 2021 y la Resolución 0971 de 2021, normas en las que se prevé el trámite para la obtención del PPT, el cual “permite a sus titulares permanecer en el territorio nacional para ejercer cualquier actividad u ocupación, les permite acceder al sistema de seguridad social en salud y pensión, contratar o suscribir productos o servicios con entidades financieras, convalidar sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación Nacional, acceder a la oferta educativa a nivel nacional, entre otras.”[21] De otra parte, se informó a la actora que el RUMV quedó habilitado hasta el 30 de abril de 2023 y que, en caso de no haber cumplido con el requisito de registrarse para esa fecha, “se le invita a acceder al medio de regularización ordinaria que es la visa a través del Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería”, solicitando la visa de conformidad con la Resolución 5477 de 2022. En esos términos, finalizó indicando que no era posible acceder a lo solicitado.[22]

23. Respuesta de la actora. La actora recordó que es una ciudadana venezolana, que tiene 79 años y que depende absolutamente de su hija (la agente oficiosa) para su cuidado. De otra parte, manifestó que “(p)adece diversas patologías, entre ellas, hipertensión arterial, hipertrofia acromio clavicular en el brazo izquierdo, tendinosis subescapular y dolores crónicos y recurrentes en la ciática; condiciones que le causan un intenso dolor, rigidez e inflamación del cuerpo, sumado a una debilidad en las articulaciones y limitaciones en su movilidad, lo que le impide valerse por sí misma y, por ende, requiere acompañamiento permanente para garantizar su bienestar y dignidad.”[23]

24. Agrega que la expedición de su pasaporte en Venezuela se retrasó “por más 8 meses” y que, durante ese tiempo, en el año 2019, su hija se vio obligada a traerla a Colombia dadas sus dificultades de salud. Destaca que “gracias a la asistencia médica recibida en Colombia, su condición ha mejorado significativamente, pero sigue necesitando acompañamiento constante debido a su edad, sus limitaciones de movilidad y su condición general de salud”, razón por la cual no puede subsistir por su propia cuenta en Venezuela, y obligarla a retornar violaría su derecho a la unidad familiar y al mínimo vital.[24]

25. Destaca que no pretende recibir un trato preferencial ni beneficios extraordinarios, sino que se reconozca su derecho a vivir en condiciones de regularidad en Colombia junto a su única familia. Por ello, solicita ayuda para regularizar su situación. La respuesta trae como anexos la cédula de ciudadanía venezolana de la actora, la cédula de extranjería de su hija (agente oficiosa) y su historia clínica.[25]

26. Respuesta del Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. El juzgado remitió un escrito, mediante el cual hizo saber que requirió a MC para determinar lo relativo al cumplimiento de lo ordenado por el ad quem y obtuvo como repuesta los escritos a los que se aludió en párrafos anteriores.[26]

27. Amicus curiaes de (i) la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario; (ii) de la Clínica Jurídica contra la Violencia Intrafamiliar y de Género de la Universidad del Rosario; y (iii) de la Fundación Servicio de los Jesuitas para los Refugiados. Esta Sala recibió tres amicus curiaes de las referidas organizaciones, en los cuales solicitan amparar los derechos de la actora. Lo anterior, a partir de un enfoque diferencial y/o de la excepción de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

28. La Sala Quinta de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas en este caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 29 de noviembre de 2024, notificado el 13 de diciembre siguiente, proferido por la Sala número Once de Selección de Tutelas, que escogió el presente asunto para revisión.[27]

Cuestión previa. Sobre la carencia actual de objeto

29. La jurisprudencia constitucional ha reiterado pacíficamente que si la Corte, al momento de proferir la sentencia, advierte que la acción u omisión que dio origen a la pretensión ha cesado, el pronunciamiento del juez de tutela resultaría improcedente y carecería de objeto. En concreto, este fenómeno se configura cuando existe: (i) un hecho superado; (ii) un daño consumado; o (iii) una situación sobreviniente. Son casos en que los jueces de tutela están frente a una circunstancia que les impide decidir de fondo la acción interpuesta, como quiera que la misma perdió su razón de ser y, por ello, una orden al respecto “caería en el vacío” o

“no tendría efecto alguno.”[28]

30. El hecho superado, se configura cuando la accionada tomó voluntariamente alguna acción que eliminó la vulneración de los derechos fundamentales y, por tanto, se superó la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer.

31. A su turno, el daño consumado, consiste en que, a partir de la vulneración del derecho fundamental, la afectación o el daño que la tutela pretendía evitar se ha consumado, por ende, es imposible cesar la vulneración o impedir el peligro.[29]

32. Finalmente, la situación sobreviniente “comprende aquellos eventos, en los que (...), no corresponden a los conceptos tradicionales de hecho superado y daño consumado. Es decir, 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.”[30] En esa línea, cabe advertir que, aunque el asunto no está exento de discusión, en varias ocasiones esta Corte ha sostenido que “la carencia actual de objeto por situación sobreviniente puede tener lugar cuando, con ocasión de un fallo favorable de los jueces de instancia en el proceso de tutela, se agota la pretensión de la solicitud de amparo.”[31]

33. A partir de estas consideraciones y luego de constatar que, en cumplimiento de la orden impartida por el ad quem, MC respondió de fondo la petición presentada por la actora, la Sala advierte que, en lo que se refiere a este derecho, se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto por una situación sobreviniente. En efecto, la respuesta aludida se dio el 9 de septiembre de 2024, antes de que se hubiera seleccionado para revisión este caso.

34. Puntualmente, se destaca que dicha respuesta cumple con los requisitos para que se encuentre satisfecho el derecho de petición. Esto es, según la jurisprudencia constitucional, una respuesta (i) pronta y oportuna y (ii) de contenido cualificado, es decir, clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente. Lo anterior, tal y como se expuso previamente, teniendo en cuenta que MC se refirió específicamente al plazo para realizar el registro en el RUMV e informó que, al encontrarse vencido, debía solicitar una visa de conformidad con la Resolución 5477 de 2022.

35. No puede decirse que se trate de un hecho superado, porque la respuesta completa y de fondo de MC sólo se dio luego de que así le hubiera sido ordenado por el ad quem. Pero, al mismo tiempo, con dicha respuesta ya ha cesado la vulneración del derecho de petición, razón por la cual resulta inocua cualquier intervención que pueda darse por esta Corte. En vista de la anterior circunstancia, el análisis subsiguiente se circunscribirá a la pretensión restante, que es la de que se expida de manera extemporánea el PPT a la actora.

Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

36. Legitimidad en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, (...), por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).”[32] Sobre este punto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 menciona que la acción puede ser ejercida por la “persona vulnerada o amenazada (...) por sí misma o a través de representante (...)”, y que “también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa (...).”[33]

37. En relación con la procedencia de la acción de tutela promovida por un agente oficio, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que se podrán agenciar derechos ajenos siempre que al titular le resulte imposible llevar su propia defensa. Además, según lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, la agencia oficiosa busca evitar que, debido a la falta de capacidad del accionante, se sigan cometiendo actos violatorios de derechos fundamentales o continúe la omisión que los afecta.[34]

38. En esos términos, la Corte Constitucional ha establecido dos requisitos para que una persona pueda actuar en calidad de agente oficioso dentro del trámite de tutela: “(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional”.[35]

39. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la agencia oficiosa se puede presentar en aquellos casos en los cuales los titulares de los derechos “son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial, personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”.[36]

40. En este caso la demanda de tutela fue presentada por la hija de la actora, en calidad de agente oficiosa. En cumplimiento de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional, la Sala constata que: (i) la agente oficiosa invocó expresamente dicha calidad, y (ii) acreditó que su madre se encuentra en una situación de imposibilidad para ejercer directamente su defensa, en razón de su avanzada edad y el deterioro de salud, circunstancias que constan en la copia del documento de identidad y en la historia clínica allegada al expediente. Estas condiciones, que reflejan una afectación real y comprobada en su autonomía funcional, permiten concluir que se satisface el requisito de legitimación por activa a través de la figura de la agencia oficiosa. Cabe aclarar que, si bien se hizo referencia

al analfabetismo de la actora, esta circunstancia no constituye, por sí sola, una causal de imposibilidad para ejercer la acción, toda vez que el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 contempla su presentación de forma verbal. Por tanto, el análisis se concentra en las condiciones de salud como factor determinante en este asunto.

41. Legitimidad en la causa por pasiva. En el artículo 86 de la Constitución se prevé que la acción de tutela puede interponerse para proteger los derechos fundamentales “(...) cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”[37] De ahí que, en varias oportunidades, la legitimación por pasiva se ha definido como “la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental.”[38]

42. En el presente proceso, la acción se ejerce en contra de MC, la cual ostenta efectivamente la calidad de autoridad y, en tal condición, es responsable de dar eventual cumplimiento a la pretensión planteada en la acción de tutela. En efecto, ella es la encargada de realizar las inscripciones en el RUMV y de expedir eventualmente los PPT para los migrantes venezolanos. Además, de conformidad con el Decreto 4062 de 2011, es la entidad encargada de “ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano.”[39] En vista de lo expuesto, la Sala encuentra que se cumple con el requisito de legitimidad en la causa por pasiva.

43. Inmediatez. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela está para reclamar la “protección inmediata” de los derechos fundamentales.[40] Al respecto, esta “Corte ha señalado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable (...), dado que “de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de la acción de tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales.”[41]

44. En el presente proceso, la Sala encuentra que el 4 de agosto de 2023 MC negó a la actora su reconocimiento como refugiada. Posteriormente la actora interpuso el recurso de reposición, el cual fue negado el 22 de septiembre de 2023, y luego la revocatoria directa, negada el 11 de junio de 2024. Trece días después de recibir esta negativa, 24 de junio de 2024, la actora solicitó la expedición del PPT, cuya respuesta fue dada por parte de MC al día siguiente (25 de junio), y menos de un mes después, interpuso la acción de tutela (4 de julio de 2024) para solicitar la respuesta de fondo a la petición y la expedición del PPT.

45. Con esta información, es posible dar por acreditado el requisito de inmediatez y continuar con el análisis, en tanto el lapso entre la última respuesta y la presentación de la demanda de tutela, que es de poco más de una semana, acredita el requerimiento de razonabilidad exigido por la jurisprudencia.

46. Subsidiariedad. La acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”[42] Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”[43] En este último caso, si se comprueba que el mecanismo alternativo carece de eficacia el amparo será definitivo.

47. Al respecto, se destaca que “la jurisprudencia de esta corporación ha especificado que los migrantes son sujetos de especial protección constitucional, 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, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, entre otros, por lo cual ha considerado que respecto de ellos la acción de tutela es el medio idóneo y eficaz de defensa judicial.”[44] Adicionalmente, se ha afirmado que la acción de

tutela cumple con el requisito de subsidiariedad en el caso específico de migrantes irregulares. En concreto, porque se debe atender a “las condiciones particulares de la agenciada, esto es, el hecho de ser una adulta mayor, migrante venezolana, que tiene limitaciones físicas.”[45]

48. En ese contexto jurisprudencial, para la Sala la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo de protección, teniendo en cuenta que la situación fáctica de la actora se ajusta a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional para la acreditación del presente requisito. En efecto, si bien existe un medio de control ordinario, como el de nulidad y restablecimiento del derecho, este no resulta idóneo ni eficaz en este caso concreto, dada la condición de especial vulnerabilidad de la actora. Ella carece de recursos económicos, es analfabeta y enfrenta un riesgo inminente de deportación que compromete sus derechos fundamentales, por lo que no está en capacidad real de acudir a dicha vía. Adicionalmente, otras opciones como la solicitud de visa tipo M o R resultan inviables, pues no cumple los requisitos exigidos por la normativa vigente. Incluso intentar la regularización de su situación directamente ante Migración Colombia podría derivar en una sanción económica y una orden de salida del país en un plazo de 30 días, lo cual haría un más grave su situación. En consecuencia, la acción de tutela se presenta como el único mecanismo eficaz para evitar un perjuicio irremediable, cumpliéndose así el requisito de subsidiariedad.

49. Ahora bien, debe advertirse que la sola condición de migrante no flexibiliza la procedencia de la acción, lo que ha quedado demostrado es que la actora presenta dos circunstancias concurrentes que permiten acreditar la subsidiariedad, es decir, la condición migrante y de la situación de vulnerabilidad.

50. Conclusión del análisis. En vista de las anteriores circunstancias, la acción de tutela es procedente y, en consecuencia, la Sala analizará de fondo el asunto.

Problema jurídico y esquema de decisión

51. Corresponde a la Sala establecer si MC, al negarse a expedir a la actora el PPT, vulneró sus derechos a la unidad familiar, a la salud, al mínimo vital y al debido proceso.

52. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala se referirá a (i) el marco legal migratorio para migrantes venezolanos y (ii) el régimen jurídico para los migrantes que quieren permanecer en Colombia.

El marco legal migratorio para los migrantes venezolanos

53. El artículo 36 de la Constitución “reconoce el derecho de asilo en los términos previstos en la ley.”[46] Este derecho también se encuentra previsto en el artículo 22.7 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH), según el cual “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo (...).”[47] Al respecto, esta Corte ha dicho que este derecho se refiere, en sentido amplio, a “la protección internacional que por razones humanitarias un Estado otorga a una persona no nacional o que no reside en su territorio, pero que se encuentra bajo su jurisdicción,” e incluye “la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual.”[48]

54. La Ley 2136 de 2021 regula el asilo en estricto sentido, o el denominado “asilo político”, junto con las características de aquellas personas que lo solicitan, así: “A efectos de la presente Ley, se entenderá por solicitante de asilo exclusivamente las personas que tengan un temor, razonable de persecución por motivos o delitos políticos, y por delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición.”[49] Aunque lo contemplado en este artículo

restringe el asilo a los supuestos señalados, hay abundante jurisprudencia de esta Corte en la que, apoyándose en la normativa internacional, se ha determinado que el asilo como derecho fundamental, incluye la institución del refugio.[50]

55. Esta última institución está prevista en los artículos 7.20 y 62 de la Ley 2136 de 2021, en el cual se contemplan tres supuestos para que una persona adquiera la calidad de refugiada en Colombia. Primero, cuando la persona tenga temores fundados “de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo, social u opiniones políticas (...) y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de [su] país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (...).” Segundo, alguien que haya sido obligado “a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.” Y tercero, quienes tengan “razones fundadas para creer que estaría en peligro ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.”[51]

56. Los refugiados gozan “de los derechos reconocidos por la Constitución, y por los instrumentos internacionales ratificados y vigentes para Colombia”, como lo establece el artículo 100 de la Constitución Política y el 3.1 de la citada Ley 2136 de 2021.[52] De esa forma, para efectos del trámite de esta solicitud deben tenerse en cuenta los lineamientos establecidos, tanto en la ya citada ley como en el Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores.

57. La ley en comento establece que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado “tiene a su cargo recibir, estudiar y efectuar una recomendación al

Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por los extranjeros.” La regulación detallada de esta materia está en el Título 3 del Decreto 1067 de 2015. En este instrumento se establece, grosso modo, que la solicitud debe presentarse por escrito, y será remitida al Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, MC expide un salvoconducto de permanencia por 5 días, para que el solicitante en ese tiempo ratifique o amplíe su solicitud.

58. Cumplido el requisito de la ratificación y ampliación, se realizará la “expedición gratuita de un salvoconducto al extranjero solicitante de la condición de refugiado en el país”, válido por 180 días y prorrogable por lapsos iguales. A ese documento se le denomina Salvoconducto SC-2.[53] Posteriormente y con miras a obtener finalmente la condición de refugiado, debe seguirse el paso a paso que desarrolla el citado decreto y que se encuentra explicada in extensu, en distintas sentencias de la Corte Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia T-365 de 2024.

59. Es pertinente destacar que en los últimos años de la segunda década de este siglo y en los primeros de la actual década, debido al alto número de migrantes venezolanos que ingresaron al territorio nacional, se establecieron unas reglas específicas para ellos. En concreto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y MC, por medio del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021 y de la Resolución 971 del 28 de abril 2021, adoptaron e implementaron respectivamente el Estatuto Temporal Para Migrantes Venezolanos. Dicha normativa permitió, en un primer momento, que aquellos venezolanos que portaban un Salvoconducto SC-2 pudieran acogerse al Régimen de Protección Temporal, permitiéndoles solicitar la expedición de su PPT.[54]

60. De hecho, la propia normativa especial para migrantes venezolanos hizo explícito que aquellos que ya habían solicitado el reconocimiento de la condición de refugiados podrían solicitar el PPT “sin afectar su condición de solicitantes, ni su procedimiento de refugio.”[55]

Lo único que se contempló fue que “una vez sea autorizado el (...) PPT y en concordancia con el artículo 16 del Decreto 216 de 2021, tendrán la opción de escoger, si desean continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si optan por el PPT.”[56] Y en caso de que el PPT por algún motivo no fuere expedido, podrían continuar con la solicitud del refugio. Esto fue reiterado en los distintos instrumentos normativos sobre la materia, quedando claro en todo momento que los procedimientos de refugio y de solicitud de PPT no eran excluyentes.

61. Esta Corporación, en la Sentencia SU-543 de 2023, puso de presente que la eventual incompatibilidad entre el PPT y el Salvoconducto SC-2 no cumplía los parámetros de conducencia, necesidad y proporcionalidad. De manera tal que no resultaba siquiera necesario renunciar al trámite de la solicitud del refugio una vez otorgado el PPT.[57]

62. Con todo, la Sala no puede desconocer que estas normas, de manera explícita, señalaban que los migrantes venezolanos interesados en acogerse al ETPMV, e independientemente de la solicitud de refugio, tenían la obligación de completar el RUMV en las fechas previstas para ello. La Sentencia SU-543 de 2023, al referirse a no exigir la renuncia a la solicitud del refugio, precisó que ello se refería a aquellos migrantes venezolanos que “se hubieren inscrito en el ETPMV dentro de las fechas que estaban previstas en el reglamento, (ii) hubieren aplicado al PPT, (iii) cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtener el PPT.”[58]

63. El cumplimiento de inscripción en dicho registro debía llevarse “a cabo en dos etapas: Prerregistro Virtual y Registro Biométrico Presencial.” Para ello, se establecieron unos plazos específicos, contenidos en el artículo 4 de la Resolución 971 de 2021 y, en concreto, para aquellos que tenían en curso la solicitud de refugio y contaban con el Salvoconducto de Permanencia SC-2 se estableció inicialmente que “estará habilitado a partir del 5 de mayo de 2021 y hasta el 28 de mayo de 2022.”[59]

64. Pese a esto, a partir de constatar que “algunos migrantes venezolanos que se encuentran en territorio colombiano de manera regular como titulares (...) de un Salvoconducto de Permanencia SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, no accedieron de manera oportuna al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos; y por lo tanto, no han logrado ser beneficiarios de las medidas de protección temporal contenidas en el Estatuto,” MC tomó la decisión de ampliar el plazo. En consecuencia, expidió la Resolución 515 de 2023, habilitando el “Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) desde el 1° de abril de 2023 hasta el 30 de abril de 2023, para aquellos migrantes venezolanos que a la fecha no hayan realizado el registro, y quieran acceder al Permiso por Protección Temporal (PPT), y se encuentren (...) en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto de Permanencia SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.”[60]

65. Conforme a lo anterior, es posible afirmar que para atender a la crisis migratoria que se presentó en años precedentes, se expidió el ETPMV, el cual, como bien lo indica en su denominación, contenía un conjunto de disposiciones de carácter temporal, donde inclusive se insertaron algunas de carácter transitorio en el Decreto 1067 de 2015, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la calidad de refugiados. Ello, dejando claro que si bien los migrantes provenientes de ese país podían solicitar el reconocimiento como refugiados y contar con su Salvoconducto SC-2, al mismo tiempo podrían inscribirse en el RUMV y solicitar el PPT. Con todo, debían someterse a los plazos allí contenidos los cuales, valga decir, fueron inclusive ampliados para aquellas personas que contaban con su Salvoconducto SC-2 y no habían realizado el registro.

66. De esa forma, puede concluirse que aquellos migrantes que con posterioridad al 30 de abril de 2023 no realizaron la inscripción en el RUMV, deben acogerse al régimen general para migrantes que ingresan al territorio nacional.

El régimen jurídico para los migrantes que quieren permanecer en Colombia

67. Régimen general para los migrantes que quieren permanecer en Colombia. El artículo 100 de la Constitución dispone que “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 (...)”.[61] En el marco de esta disposición, se han expedido diversas leyes que regulan los asuntos migratorios de extranjeros hacia Colombia. Entre ellas, se encuentra la ya mencionada Ley 2136 de 2021. Adicionalmente, dentro del marco normativo para migrantes debe atenderse a lo dispuesto en el también citado Decreto 1067 de 2015 (único Reglamentario de Relaciones Exteriores) y la Resolución 5477 de 2022.

68. Estas normas componen el cuerpo normativo al cual deben someterse los extranjeros que buscan permanecer en territorio colombiano. En principio todo extranjero requiere “autorización para ingresar y permanecer en territorio colombiano.”[62] Por tal motivo, el “ingreso o permanencia en el territorio nacional de ciudadanos extranjeros no autorizados” se denomina migración irregular y trae como consecuencia la deportación de respectivo migrante.[63] Con todo, el artículo 14 de la Ley 2136 de 2021 contempló la posibilidad de regularizar a personas atendiendo a “las circunstancias especiales de un país o nacionalidad [que] lo hagan necesario.”

69. Puntualmente, “el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (...) adoptarán los criterios necesarios para definir mecanismos temporales o, especiales de flexibilización migratoria y, emitir los documentos y/o permisos de permanencia temporal y autorizar el ingreso, salida o permanencia de extranjeros en Colombia sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normatividad vigente.”[64] Al respecto, se tiene que el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015 establece que se otorgará un Salvoconducto SC-2 “al extranjero que pudiendo solicitar visa en el territorio nacional, haya incurrido en permanencia irregular, previa la cancelación de la sanción a la que hubiere lugar. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario.”[65]

70. En contraste, al migrante irregular que no se encuentre en condición de aplicar a alguna de las visas contempladas en la Resolución 5447 de 2022, se le otorgará el Salvoconducto SC-1 para salir del país, acompañado, además, de una sanción pecuniaria. “En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario.”[66] Y en cuanto a las sanciones a las que hace referencia dicho artículo, se observa que se incorporaron en el numeral 6 del artículo 2.2.1.13.1 del decreto en mención, y hacen referencia a que, cuando se incurra en migración irregular, habrá lugar a sanciones económicas, las cuales podrá imponer MC mediante resolución motivada.[67]

71. En los casos en que el migrante irregular pueda solicitar visa, se podrá iniciar el trámite regulado en la Resolución 5477 de 2022. Así, los extranjeros que solicitan la visa encontrándose en Colombia, deben presentar el salvoconducto que demuestra la permanencia regular (SC-2), el cual deberá contener la anotación “para solicitud de visa.”[68] Y según la misma resolución, hay distintos tipos de visa, dentro de los cuales se destaca, de un lado, la visa tipo M y, de otro, la visa tipo R.

72. La primera aplica para quien “desea establecerse temporalmente en el país” y podrán solicitarla: “(...) 1. Cónyuge de nacional colombiano(a) (...) 2. Compañero(a) permanente de nacional colombiano(a) (...) 3. Madre o padre de nacional colombiano por adopción (...) 4. Padre o madre de nacional colombiano por nacimiento. (...) 5. Migrante Mercosur (...) 6. Migrante Andino (...) 7. Refugiado (...) 8. Trabajador (...) 9. Socio o Propietario (...) 10. Profesional Independiente (...) 11. Pensionado (...) 12. Fomento a la internacionalización (...) 13. Inversionista (...) 14. Apátrida.”[69] La segunda -tipo R- pueden solicitarla, entre otros, los venezolanos acogidos bajo el Estatuto Temporal para Protección (ETPMV) que haya sido titulares del PPT por 5 años, el cual debe estar vigente al momento de realizar la solicitud.[70]

73. Así, para llevar a cabo el trámite descrito en líneas generales y aunque depende de la condición específica del solicitante, se requerirá presentar la solicitud con la formalidad requerida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo anterior, atendiendo a lo establecido en la Resolución 5477 de 2022, en la cual se señalan los requisitos concretos para cada uno de los supuestos fácticos en los que debe encontrarse el solicitante de la visa M o R, ya mencionados.

74. Protección a personas migrantes venezolanas en situación de vulnerabilidad. Dentro del trámite migratorio, como lo dispone la citada Ley 2136 de 2021, no pueden ignorarse las circunstancias particulares de los migrantes venezolanos en años pasados. La situación migratoria que vive el vecino país de Venezuela ha sido ampliamente tratada por la jurisprudencia de esta Corte, de hecho, se ha dicho que “la crisis humanitaria de la República Bolivariana de Venezuela ha generado “el mayor éxodo del hemisferio occidental en los últimos 50 años”. Más de 7 millones de personas han salido de Venezuela buscando protección y más de 1 millón han solicitado asilo o el reconocimiento del estatus de refugiado en países vecinos. El MRE informó que, debido a esta crisis migratoria, las solicitudes de refugio en Colombia por parte de ciudadanos venezolanos han incrementado de forma exponencial: el número de solicitudes radicados pasó de “seiscientos veinticinco (625) en el año 2017, a más de 6.832 en el tiempo transcurrido entre el 1° de enero y el 31 de julio del año 2023, lo que representa un aumento del 993% en los últimos siete (7) años.”[71]

75. Tratamiento jurisprudencial que se le ha dado a la población migrante en atención a circunstancias particulares. En vista de las anteriores circunstancias, esta Corte ha optado por inaplicar las referidas normas, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, con fundamento en el principio de supremacía de la Constitución. Para sustentar esta postura, de una parte, se ha señalado que en estos casos están “sujetos de especial protección constitucional, como las personas de la tercera edad, las madres cabeza de familia, los niños, niñas y adolescentes y las personas en situación de discapacidad, [que] son titulares de una protección procesal “cualificada.”” Y que dentro de tales sujetos están los migrantes venezolanos en una situación de vulnerabilidad económica y social.[72]

76. La excepción de inconstitucionalidad “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, (...) procede en tres hipótesis: (i) La norma legal o reglamentaria es contraria a los “cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad”. (ii) La norma legal o reglamentaria formalmente válida y vigente “reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado”; [y] (iii) La aplicación de la norma legal o reglamentaria en el caso concreto acarrea consecuencias que “no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.””[73]

77. Este último supuesto, se acredita “cuando la norma legal o reglamentaria es, en abstracto, conforme a la Constitución, “pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales.””[74] En ese sentido, en la Sentencia SU-543 de 2023, se acudió a la figura de la excepción de institucionalidad para inaplicar en un caso concreto disposiciones contenidas en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, “porque, como se expuso, la obligación de desistir de la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, vulnera los derechos de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que, como la accionante, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Además, su aplicación en el caso concreto causaba un riesgo inminente y desproporcionado de afectación a los derechos de la señora (...).”[75]

78. En sentido similar, la Sala Primera de Revisión de la Corte, también hizo uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad en la Sentencia T-166 de 2024, con la cual estudió el caso de “una mujer venezolana, cabeza de hogar, migrante y sobreviviente de violencias basadas en género”, quien “no pudo acceder al Registro Único de Migrantes Venezolanos, proceso que le permitiría obtener el Permiso de Protección Temporal”, porque su pareja se lo impidió con violencia física. En esta oportunidad “la Corte constató que las personas migrantes enfrentan barreras importantes para tramitar documentos migratorios [las cuales] tienen como origen la falta de una aplicación del enfoque diferencial. Posteriormente, la Corte estudió la figura de la excepción de inconstitucionalidad y reiteró que esta es una facultad y deber de todas las autoridades del Estado que busca asegurar que la Constitución sea eficaz en todos los escenarios.” Con esas consideraciones, se le concedió a esta mujer el ingreso al RUMV y el trámite del PPT de forma extemporánea, atendiendo a las consideraciones realizadas sobre la excepción de inconstitucionalidad, la fuerza mayor, salud, discriminación histórica, entre otras.[76]

79. Así las cosas, puede sostenerse que en Colombia hay una exigencia general para que los extranjeros que buscan permanecer en el territorio nacional lo hagan de manera regular, so

pena de incurrir en la condición de migrante irregular, la cual puede acarrear consecuencias que llegan hasta la deportación. Con todo, hay ciertos extranjeros que, encontrándose en condición de irregulares, podrían llegar a solicitar visa y, por tanto, cuentan con la posibilidad de acudir a los puntos de MC para que les sea expedido un Salvoconducto SC-2, lo cual acarrea consigo una sanción económica, y posteriormente acogerse a lo establecido en la Resolución 5447 de 2022 “por la cual se dictan disposiciones en materia de visas.”

80. Asimismo, se concluye que la jurisprudencia constitucional, en general, no ha sido indiferente con la situación migratoria que se vive en Venezuela y, por el contrario, ha propendido siempre por el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos del vecino país, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 100 de la Constitución y dando prevalencia a los derechos de los sujetos de especial protección constitucional como las personas mayores y aquellos que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad económica y social. Lo anterior, hasta el punto de aplicar la excepción de inconstitucionalidad para que, en virtud de los mandatos superiores, se pueda inaplicar determinada disposición legal o reglamentaria que, siendo constitucional, su aplicación en determinado caso otorgaría como resultado una situación indeseable para la protección de los derechos fundamentales.

El caso concreto

81. En primer lugar, la Sala debe destacar que, aunque se trata de un asunto novedoso cuyas circunstancias fácticas no se asemejan a las anteriormente tratadas en la jurisprudencia, lo cierto es que la actora en el presente proceso es un sujeto de especial protección constitucional. Su avanzada edad, sus enfermedades, su analfabetismo y su vulnerabilidad económica y social dan cuenta de ello. La actora, que no tiene una fuente de ingresos, ya que carece de pensión y no está en condiciones de trabajar, entre otros motivos por su situación migratoria, depende para su subsistencia de su hija, que ya regularizó su

permanencia en territorio nacional. De otra parte, no cuenta con un grupo familiar en Venezuela. Por último, sus problemas de salud actualmente están siendo atendidos actualmente en el país.[77]

82. En segundo lugar, al ingresar al territorio nacional en el año 2019, sin conocer las normas migratorias colombianas y sin poder tener noticia cabal de ellas dada su condición de analfabeta, asumió que debía elegir entre la posibilidad de ser reconocida como refugiada o acogerse a lo dispuesto en el régimen transitorio del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021 y de la Resolución 971 del 28 de abril 2021. Estas dos opciones, como se ha dejado en claro en párrafos anteriores, no son excluyentes entre sí, por lo que la actora habría podido optar por ambas. Sin embargo, a partir de una errónea comprensión de sus posibilidades, comprensible dadas las condiciones de formación de la actora, se limitó a una de ellas.

83. En tercer lugar, quedó acreditado que, en un primer momento y buscando acogerse a la normativa colombiana y regularizar su situación migratoria en el país, la actora optó por el camino del refugio, para lo cual presentó debidamente la solicitud y se hizo acreedora de un Salvoconducto tipo SC-2. Más adelante, puntualmente el 4 de agosto de 2023, dicho documento perdió su vigencia dada la negativa por parte de MC a reconocerle la calidad de refugiada, decisión que fue confirmada después de la interposición del recurso de reposición y de solicitar la revocatoria directa del acto administrativo.

84. Al momento en que se definió lo relativo a la solicitud de refugio, en términos desfavorables para la actora, ya había expirado el plazo para que pudiera acogerse al ETPMV y, por esa vía, obtener el PPT. Dicho plazo, con la ampliación hecha por MC, culminaba el 30 de abril de 2023. Por esta razón se le negó la otra opción que en principio tenía y no pudo obtener el PPT.

85. A la luz de las normas aplicables, MC se limitó a señalar que, al haber expirado el plazo

para acogerse al ETPMV, ello ya no era posible. En este proceder la Sala no observa que se haya vulnerado el derecho a un debido proceso, pues la respuesta se funda en una norma vigente, que era aplicable al caso.

86. En cuarto lugar, conforme a lo expuesto, la actora dispone aun de algunas alternativas para regularizar su permanencia en territorio nacional, tal como se señaló previamente en el análisis del requisito de subsidiariedad.

87. La primera, que se destaca por los jueces de instancia, es la de que puede ejercer medios de control ordinarios para cuestionar la validez del acto administrativo de MC. Esta alternativa, a juicio de la Sala no es idónea, porque, como se puso de presente en el análisis de procedibilidad, las condiciones de la actora, que es un sujeto de especial protección constitucional, no le permiten acceder a este medio, dado que su eventual deportación genera el riesgo de un inminente perjuicio irremediable, y dado que no tiene las condiciones de conocimiento (analfabeta) y económicas (carece de recursos) para promover el proceso contencioso administrativo.

88. La segunda, que parece ser la que considera viable la accionada, es la de iniciar el trámite para obtener una visa tipo M o tipo R. Sin embargo, al examinar los requisitos de ambos tipos de visas, se encuentra que la actora no cumple con las condiciones exigidas, pues no tiene un cónyuge, ni compañero permanente, ni padre o hijo colombiano. Su hija es de nacionalidad venezolana y tiene cédula de extranjería en Colombia. De otra parte, debe destacarse que Venezuela se encuentra suspendida de Mercosur y no forma parte de la Comunidad Andina de Naciones. A su turno, tampoco realizó en tiempo su inscripción en el RUMV y no cuenta con un PPT.

89. En tal sentido, de acercarse a un punto de MC a intentar regularizar su situación migratoria, es muy probable que, además de que se le imponga una sanción pecuniaria, se le

obligue a abandonar el territorio nacional en un término de 30 días.

90. En quinto lugar, vistas las anteriores alternativas, la Sala considera que ninguna de ellas es aceptable en términos constitucionales. En el mejor de los casos, con ellas se llegaría a prolongar la permanencia de la actora en el territorio nacional por un breve tiempo, o de manera irregular. El obligar a la actora a abandonar el territorio nacional afectaría su mínimo vital, pues no tiene medios propios para su subsistencia ni tiene familia en Venezuela, ya que depende de su hija, que se encuentra en Colombia. Además, afectaría su unidad familiar, ya que la separaría de la única familia que tiene, así como su derecho a la salud, pues padece enfermedades que requieren continuidad en la atención y/o tratamiento médico que actualmente recibe.

91. En sexto lugar, la Sala debe insistir en que, como fue expuesto con anterioridad, las circunstancias fácticas de María Enriqueta León no han sido tratadas por la jurisprudencia, lo que hace que el actual caso se presente como un asunto novedoso. Con todo, sí ha sido posible verificar que hay antecedentes jurisprudenciales en los que, al observar que puede llegar a materializarse un resultado constitucionalmente indeseable, la Corte ha optado por dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, y en uno de ellos ordenó inclusive la inscripción extemporánea de una mujer venezolana al RUMV.

92. Pese a que los otros asuntos en los que se ha dado aplicación a la excepción de inconstitucionalidad contienen supuestos de hecho diferentes, todos coinciden en que, si al negar el amparo en un determinado caso, ello traería como consecuencia la grave afectación de derechos constitucionales fundamentales de una persona en situación de vulnerabilidad y el acaecimiento de un resultado indeseado desde el punto de vista constitucional, de manera excepcional, puede inaplicarse una norma en el caso concreto.

93. En ese sentido, tal y como ha quedado expuesto en párrafos precedentes, puede

afirmarse que en el presente caso también se han configurado situaciones que, de negarse el amparo, derivarían en una vulneración de los derechos fundamentales de la agenciada. Ante ello, y en vista de las particulares condiciones de la actora, en tanto sujeto de especial protección constitucional, la Sala considera que para garantizar los derechos fundamentales de la actora debe ordenarse su inscripción extemporánea en el RUMV, permitiendo la posterior expedición del PPT y, más adelante, la posibilidad de optar por una visa tipo R.

94. Con esta orden, se preservaría los derechos fundamentales de la actora cuyo mínimo vital se garantizaría, al estar atendidas sus necesidades por su hija; cuya unidad familiar se preservaría, al no obligarla a separarse de sus únicos parientes; y cuya salud no sufriría menoscabo, pues seguiría recibiendo la atención adecuada a sus enfermedades.

95. En séptimo lugar, a juicio de la Sala, el aplicar de manera inflexible el plazo establecido en el ordenamiento jurídico para acogerse al ETPMV a la actora, que es una adulta mayor analfabeta, resulta desproporcionado en términos constitucionales. En medio de las afugias de su migración, motivada principalmente por problemas de salud, ya que sus enfermedades no eran atendidas en Venezuela, y sin saber leer y escribir, la actora tuvo que atenerse a lo que pudo comprender sobre la ley de un estado que no era el suyo, de ahí que incurriera en el error de pensar que si optaba por el refugio no podía acogerse al ETPMV. Este error, dadas las circunstancias de la actora, resulta comprensible y no puede llevar al extremo de severidad de privarla de acogerse a un régimen de protección que fue, precisamente, diseñado para dar un trato humanitario y respetuoso de sus derechos como migrante.

96. Por ello, la Sala destaca que, si bien la norma que fija un plazo para acogerse al ETPMV no es en principio incompatible con la Constitución, en el contexto de este caso acarrea consecuencias que no están acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, no se trata de desconocer de manera general las reglas contenidas en la Resolución 515 de 2023, la cual estableció como plazo máximo para el ingreso al RUMV el 30 de abril de 2023. Únicamente se reconoce que, enfrentados a un asunto particular, dar

aplicación estricta a dicho término resulta contrario a los mandatos constitucionales, pues acaba por afectar de manera intensa los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional.

97. Debe destacarse que la actora no se acogió al ETPMV por desidia, descuido o negligencia, sino porque estaba convencida erróneamente, de que ello no era posible. Sus condiciones de analfabetismo, la urgencia de tratar sus enfermedades y su manifiesto desconocimiento del derecho colombiano, permiten comprender su error y, al mismo tiempo, hacen que aplicar la norma relativa al plazo máximo en este caso sería desproporcionado y contrario al ordenamiento iusfundamental.

98. Por otra parte, dada su condición de sujeto de especial protección constitucional, por las razones ya indicadas, en este caso es necesario adoptar un enfoque diferencial, que atienda las particulares circunstancias de la actora y que, al mismo tiempo garantice sus derechos fundamentales. Por ello, se ordenará a MC que permita la inscripción extemporánea de la actora en el RUMV, para que posteriormente se inicie la solicitud del PPT y pueda permanecer en territorio colombiano regularmente.

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,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 27 de agosto de 2024, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, la cual revocó parcialmente la decisión del 18

de julio de 2024 dictada por el Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, que negó el amparo solicitado por María Enriqueta León. En su lugar, DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hecho sobreviniente, con respecto a la solicitud de amparo del derecho fundamental de petición, y TUTELAR los derechos fundamentales de María Enriqueta León a la unidad familiar, a la salud y al mínimo vital, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, adopte un enfoque diferencial y, en los términos del resolutivo cuarto de la sentencia SU-543 de 2023, extienda los efectos del fallo, en el sentido de inaplicar por inconstitucionales los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales: (i) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el permiso por protección temporal (PPT) y (ii) el salvoconducto de permanencia SC-2 y el PPT son incompatibles, de manera que proceda, si no lo ha hecho aún, a INSCRIBIR a la señora María Enriqueta León en el Registro Único de Migrantes Venezolanos y le permita continuar con el trámite de expedición del PPT y, más adelante, con la posibilidad de optar por una visa tipo R.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital T-10.604.263. Consecutivo 1, demanda y anexos.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem. Citando la respuesta dada por Migración Colombia el 25 de junio de 2024.

[5] Ibidem.

[6] Expediente digital T-10.604.263. Consecutivo 1, demanda y anexos.

[7] Ibidem.

[8] Expediente digital, T-10.604.263. Contestación de la tutela.

[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

[11] Expediente digital T-10.604.263. Consecutivo 3, fallo de primera instancia.

[12] Expediente digital T-10.604.263. Consecutivo 4. Impugnación.

[13] Expediente digital T-10.604.263. Consecutivo 5, fallo de segunda instancia.

[14] Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de noviembre de 2024 notificado el 13 de diciembre de 2024.

[15] Cfr. Corte Constitucional, Auto de pruebas del 23 de septiembre de 2024, expediente T-10.229.178.

[16] Expediente digital T-10.604.263. Respuesta de Migración Colombia al auto de pruebas, con fecha del 25 de enero de 2025.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem.

[21] Expediente digital T-10.604.263. Respuesta de Migración Colombia a las peticiones de la actora, fechadas el 25 de junio y 9 de septiembre de 2024.

[22] Ibidem.

[23] Expediente digital T-10.604.263. Respuesta de la agente oficiosa de la actora con fecha del 27 de enero de 2025.

[24] Ibidem.

[25] Ibidem.

[26] Expediente digital T-10.604.263. Respuesta del Juzgado Treinta y Dos de Ejecución de Penas y medidas de Seguridad de Bogotá.

[27] Constitución Política de Colombia. Artículo 241.9. "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales."

[28] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-253 de 2024 y T-082 de 2024.

[29] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

[30] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-005 de 2023, citando la SU-522 de 2019.

[31] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2025.

[32] Cfr. Constitución Política Artículo 86.

[33] Cfr. Decreto 2591 de 1991. Artículo 10.

[34] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia T-235 de 2018.

[35] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-055 de 2015.

[36] Ibidem.

[37] Cfr. Constitución Política de Colombia. Artículo 86.

[38] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1015 de 2006.

[39] Cfr. Decreto 4062 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.”

[40] Constitución Política de Colombia. Artículo 86.

[41] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-320 de 2021.

[42] Constitución Política de Colombia. Artículo 86.

[43] Decreto 2591 de 1991. Artículo 6.

[44] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-567 de 2023.

[45] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 2023.

[46] Constitución Política de Colombia. Artículo 36.

[47] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.7 “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los convenios internacionales.”

[48] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-543 de 2023.

[49] Cfr. Ley 2136 de 2021, “Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.” artículo 64.

[50] Ibidem. SU-543 de 2023.

[51] Ibidem. Ley 2136 de 2021. Artículo 7.20.

[52] En palabras de la Corte Constitucional (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-543 de 2023), además de los derechos reconocidos en los instrumentos nacionales, “la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, la Declaración de San José

de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas de 1994, otorgan a los refugiados un catálogo de derechos y garantías específicas que responden a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, así como los peligros y riesgos a los que se enfrentan. Estos derechos y garantías incluyen, entre otros, (i) el principio de no devolución (non-refoulement); (ii) la obligación de no penalizar o sancionar por ingreso o presencia irregular, (iii) la obligación de otorgar protección internacional si se satisface la definición de refugiado y asegurar el mantenimiento y continuidad del estatuto de refugiado; y (iv) la obligación de brindar acceso a derechos en igualdad de condiciones bajo el estatuto de refugiado”.

[53] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 2023. Se dijo expresamente: “el Salvoconducto Tipo SC-2 “es un documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera (...) para permanecer en el país” en casos en los que (i) haya solicitado visa o cambio de visa, (ii) o deba permanecer el libertad condicional dentro del territorio nacional, (iii) o deba estar en el país hasta resolver su situación administrativa, (iv) o mientras resuelve su situación de refugiado o asilado, (v) o si ha incurrido en permanencia irregular pudiendo solicitar la visa (previa cancelación de una sanción), (vi) o si a juicio de la autoridad migratoria debe permanecer en el país por razones no previstas en la normativa.” Para su solicitud, se debe diligenciar el Formulario Único de Trámites en la página web de Migración Colombia, contar con documentos que acrediten la necesidad de permanecer en el país y acercarse al Centro Facilitador de Servicios Migratorios con el Pasaporte o la Cédula originales.”

[54] Cfr. Decreto 216 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Resolución 971 de Migración Colombia.

[55] Cfr. Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia. Artículo 37.2

[56] Ibidem. Artículo 37.3

[57] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-543 de 2023.

[58] Ibidem.

[59] Ibidem. Artículo 4.

[60] Cfr. Resolución 515 de 2023. Artículo 1.

[61] Constitución Política de Colombia. Artículo 100.

[62] Cfr. Resolución 5477 de 2022. Artículo 1.

[63] Cfr. Ley 2136 de 2021. Artículo 7.9 y 7.14 literal 2.

[64] Ibidem. Artículo 14.

[65] Cfr. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.1.11.4.9.

[66] Ibidem.

[67] Ibidem. Artículo 2.2.1.13.1

[68] Cfr. Resolución 5477 de 2022. Artículos 24.4 y 9, respectivamente.

[69] Ibidem. Artículo 22 y 64 y siguientes.

[70] Ibidem. Artículo 91 en adelante.

[71] Ibidem. SU-543 de 2022.

[72] Ibidem.

[73] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-543 de 2023, citando las sentencias T-681 de 2016, T-215 de 2018 y SU-599 de 2019.

[74] Ibidem.

[75] Ibidem.

[76] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-166 de 2024.

[77] Supra 22 y siguientes.