

Sentencia T-477/20

PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA PEP Y REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS-Improcedencia de la tutela por incumplimiento de los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad

En cuanto al requisito de inmediatez, la Sala advirtió que el lapso transcurrido entre la presunta vulneración de derechos fundamentales por la no expedición del PEP y la fecha de radicación de la tutela no fue razonable ni proporcionado, pues el accionante no acreditó haberse encontrado en una situación que le hubiere impedido interponer la acción de tutela de manera oportuna. Así mismo, la Sala constató que el accionante no fue diligente con su obligación de legalizar su permanencia en Colombia, pues el solo registro en el RAMV no regularizaba su situación migratoria. Además, la expedición del PEP para las personas registradas en el RAMV constituía una oportunidad extraordinaria de regularización de personas que, como él, no ingresaron al país por un puesto de control migratorio habilitado. En esa medida, se exigía un alto grado de diligencia de su parte.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres realizó la inscripción del accionante en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos

DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS Y CONTROL MIGRATORIO DE NACIONALES VENEZOLANOS EN EL ESTADO COLOMBIANO-Permiso Especial de Permanencia PEP

REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS-Desarrollo normativo

Referencia: Expediente 7.745.590

Acción de tutela formulada por Freddy Segundo Abreu Suárez contra la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello (Antioquia), la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, y el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia.

Magistrado ponente (e):

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado (e) Richard S. Ramírez Grisales, y el magistrado Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales<sup>1</sup>, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia proferida el 10 de octubre de 2019 por el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello (Antioquia), en el marco de la acción de tutela de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

1. Según el accionante, las entidades accionadas vulneraron sus derechos, porque, a pesar de haber sido censado por la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello, no fue incluido en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (en adelante, RAMV). Así mismo, aduce que ha acudido ante las diferentes entidades accionadas, pero estas le han contestado que no son competentes para incluirlo en el RAMV<sup>3</sup> ni para expedirle el permiso especial de permanencia (en adelante, PEP) en el territorio colombiano.

### 1. Hechos probados

1. El accionante, de 25 años de edad, es ciudadano venezolano, como consta en la copia de la cédula de identidad venezolana que obra en el expediente<sup>4</sup>.

1. El 20 de abril de 2018, fue censado en el municipio de Bello, con el fin de ser incluido en el RAMV, tal como se evidencia en la copia del Formulario de Registro de Nacionales Venezolanos número 00000063, que el accionante diligenció ese mismo día<sup>5</sup>, y en la constancia de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Bello del 11 de junio de 2019<sup>6</sup>.

1. La Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello remitió la información de la población migrante venezolana recaudada en el censo al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia, vía correo electrónico. Sin embargo, dicha información no fue recibida por ese departamento administrativo.

1. Durante el trámite de la acción de tutela en el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres realizó la inscripción del accionante en el RAMV7.

1. Pretensiones y fundamentos de la acción de tutela

1. El accionante formula dos pretensiones: (i) ordenar a las entidades accionadas su inscripción en el RAMV y (ii) ordenar a Migración Colombia que le expida el PEP. Como fundamento de sus solicitudes, afirma que, por un error administrativo en el proceso de censo en el RAMV, no se le expidió el PEP. Además, que ha acudido a las entidades accionadas, pero estas le han informado que no son competentes para subsanar el error ni para emitir extemporáneamente el PEP8. Según advierte, “debido a un error administrativo se están violentando todos [sus] derechos pues el registro fue realizado ante la entidad competente con las exigencias debidas”.

1. Respuesta de las entidades accionadas

1. La Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello aceptó que existió un error administrativo de comunicación en la gestión de los formatos en los que se realizó el censo para la inscripción en el RAMV del accionante<sup>9</sup>. Sin embargo, indicó que este error no le era imputable, porque, a pesar de haber remitido la información de la población migrante venezolana al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia, debido a un “problema de comunicación entre funcionarios”, la información digital fue enviada a un correo electrónico en el que “nunca fue recibida”. Según la entidad, esta situación impidió gestionar debidamente la inscripción del accionante en el RAMV. Finalmente, indicó que la Alcaldía de Bello no está facultada para inscribir al accionante en el RAMV, pues la entidad competente es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres<sup>10</sup>.

1. Las demás entidades accionadas guardaron silencio.

1. Decisión objeto de revisión<sup>11</sup>

1. En sentencia del 10 de octubre de 2019, el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello declaró improcedente el amparo solicitado. En su criterio, si bien el accionante “no pudo acceder dentro del término legal al trámite del PEP-RAMV, debido a la negligencia de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello”, lo cierto es que “han transcurrido aproximadamente 15 meses, contados desde el momento en que precluyó el termino (sic) para realizar el accionante el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV”. En consecuencia, “no se ha cumplido con uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela: el principio de la inmediatez”<sup>12</sup>.

2. La decisión del Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello no fue impugnada.

## 1. Actuaciones en sede de revisión

1. Mediante auto del 16 de diciembre de 2019, la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional<sup>13</sup> seleccionó para revisión el expediente de la referencia, bajo los criterios objetivos de asunto novedoso y necesidad de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental. Adicionalmente, previo sorteo, repartió el expediente al magistrado sustanciador, Magistrado Alberto Rojas Ríos<sup>14</sup>.

## 1. Pruebas decretadas en sede de revisión

1. Mediante auto del 17 de febrero de 2020, el magistrado sustanciador dispuso que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas:

1. Al accionante, se le requirió para que precisara: (i) la composición exacta de su núcleo familiar, (ii) sus condiciones socioeconómicas, (iii) si él y su familia cuentan con el PEP, (iv) las razones por las cuales asegura que se le negó el PEP, (v) cuándo solicitó el PEP a las entidades accionadas y (vi) por qué esperó hasta el 23 de septiembre de 2019 para formular la acción de tutela.

1. A la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Migración Colombia y el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia, se les solicitó un informe en el que indicaran: “(i) Por qué razones no se ha incluido al señor Fredy Segundo Abreu Suárez y/o a su familia en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)? (ii) Por qué no se ha expedido en favor del accionante y/o su pareja e hijos el Permiso Especial de Permanencia? (iii) Por qué no se han resuelto los errores

administrativos que se han presentado en relación con la solicitud del demandante?”.

## 1. Respuestas a las pruebas solicitadas

1. El 22 de febrero de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió, vía correo electrónico, respuesta por parte del accionante. En su comunicación, precisó que su familia está compuesta por él y su pareja. Respecto a sus condiciones socioeconómicas, indicó que “son realmente muy bajas ya que no cuento con un trabajo fijo, me toco (sic) salir a la calle todos los días a vender confites para el sustento”<sup>15</sup>. Así mismo, explicó que, el 20 de abril de 2018, fue censado por la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Bello, con el fin de ser incluido en el RAMV. Finalmente, afirmó que en mayo de 2018 tuvo que trasladarse a Bogotá, debido a dificultades para acceder a un empleo en Medellín, y que solo pudo regresar a esta ciudad en septiembre de 2019. Señala que, al dirigirse a la Oficina de Gestión del Riesgo en Bello, le aconsejaron formular una acción de tutela y dirigirse a Migración Colombia<sup>16</sup>.

1. La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres señaló que el accionante llevó a cabo el censo para ser registrado en el RAMV en el término previsto, pero la Alcaldía de Bello no gestionó su inclusión en la plataforma. Sin embargo, explicó que, en aplicación de los principios de economía y celeridad, efectuó el registro en el RAMV tan pronto fue notificada de la acción de tutela. Asimismo, explicó que no podía adelantar ninguna actuación tendiente a la expedición del PEP, porque esto es competencia de Migración Colombia<sup>17</sup>.

1. El Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia indicó que las pretensiones del tutelante solo pueden ser satisfechas por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Migración Colombia<sup>18</sup>.

1. La Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Bello informó que envió oportunamente el censo al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia, para lo cual escaneó los formularios respectivos y los remitió por correo electrónico, pues no le asignaron “ningún PIN o Clave para poder ingresar a la plataforma”<sup>20</sup>.

1. Surtido el traslado de los informes allegados en sede de revisión, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aclaró que en el asunto sub examine existió un error administrativo, porque el Municipio de Bello no subió a la plataforma del RAMV la información de las personas que registró<sup>21</sup>.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. Esta Corte es competente para conocer de la sentencia de tutela objeto de revisión, de conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, por los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en virtud del auto del 16 de diciembre de 2019 expedido por la Sala de Selección Número Doce de esta Corte, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

### 2. Delimitación del caso, problemas jurídicos y metodología

1. La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional constata que el asunto sub examine versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida, la integridad física, la dignidad humana, la igualdad y el mínimo vital del ciudadano venezolano Freddy Segundo Abreu Suárez por parte de las entidades accionadas, debido a que no fue incluido en el RAMV ni se le expidió el PEP.

1. En consecuencia, le corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el siguiente problema jurídico: ¿las entidades accionadas desconocieron los derechos fundamentales invocados por el actor al (i) no ser incluido en el RAMV y (ii) no haberle expedido el PEP, teniendo en cuenta que la no inclusión en el RAMV se habría producido como consecuencia de un error en el trámite administrativo correspondiente?

1. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) se referirá a las normas que les han permitido a los migrantes venezolanos acceder a la oferta institucional del Estado y regularizar temporalmente su situación migratoria por medio del RAMV y del PEP, (ii) verificará si en el asunto sub examine se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, (iii) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y (iv), en caso de que se cumplan, resolverá el caso concreto.

3. El permiso especial de permanencia (PEP) y el registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV). Desarrollo normativo

1. De acuerdo con el artículo 3 de esta resolución, el titular del PEP quedaría autorizado para

ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país. Además, el artículo 5 dispuso que, excepcionalmente, el PEP serviría como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio colombiano. El plazo otorgado por dicha resolución para gestionar el PEP fue de 90 días, contados a partir de su publicación, que se llevó a cabo el 25 de julio de 2017. La vigencia del PEP se fijó en dos años, contados desde su expedición.

1. Para acceder al PEP, los migrantes interesados debían: (i) encontrarse en el territorio colombiano, a la fecha de publicación de la resolución; (ii) haber ingresado con pasaporte al territorio colombiano, por un puesto de control migratorio habilitado, y (iii) no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. La resolución advirtió que el cumplimiento de estos requisitos no generaba automáticamente el derecho de acceder al PEP y que la autoridad migratoria, en todo caso, conservaba la facultad discrecional de conceder ese documento<sup>23</sup>.

1. Posteriormente, el 28 de julio de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 1272, que reguló el procedimiento para la expedición del PEP. Dicho acto administrativo dispuso que ese documento se solicitaría en línea, de forma gratuita, mediante el enlace dispuesto para el efecto por Migración Colombia<sup>24</sup>. Luego, la Resolución 740 de 2018 del mismo ministerio fijó un nuevo término de cuatro meses para acceder al PEP, contados a partir de su publicación, que se llevó a cabo el 5 de febrero 2018.

1. De otro lado, por medio del Decreto 542 del 21 de marzo de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el RAMV, que “tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes”<sup>25</sup>.

1. Este Decreto fijó un periodo de dos meses, contados a partir del 6 de abril de 2018, para llevar a cabo el registro correspondiente. En ese lapso, las “Personerías Municipales y Distritales, en sus respectivas jurisdicciones, con el apoyo de los diferentes entes del Estado y organismos internacionales pod[ían] brindar colaboración, dentro del marco de sus competencias, para el recaudo de la información”<sup>26</sup>. El Decreto también determinó que la información recaudada debía ser remitida a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, “a través de la plataforma y/o mecanismo que diseñ[ara] dicha entidad”<sup>27</sup>. Como característica importante, la inscripción en este registro se extendió a todos los migrantes venezolanos, sin necesidad de que hubieran ingresado al país de manera regular por un puesto de control migratorio.

1. Posteriormente, el 25 de julio de 2018, el Gobierno expidió el Decreto 1288, que garantizó el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional del Estado colombiano. Este decreto recalcó la necesidad de que todos los migrantes venezolanos inscritos en el RAMV pudieran obtener el PEP, con el fin de que accedieran a dicha oferta. En ese sentido, su artículo 1º prescribió: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, modificará los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional”.

1. En cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 6370 de 2018, que reglamentó la expedición del PEP a las personas inscritas en el RAMV y eliminó el requisito de ingreso regular al país por un puesto de control migratorio. Específicamente, el artículo 1 de la resolución dispuso que, para acceder al PEP, era necesario: “1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución. 2. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional o requerimientos judiciales a nivel internacional. [Y] 3. No tener una medida de expulsión o deportación vigente”. La resolución agregó que, sin perjuicio del cumplimiento de estos requisitos, la autoridad migratoria conservaba la facultad discrecional de conceder el documento<sup>28</sup>. En

este caso, el plazo otorgado para gestionar el PEP fue de cuatro meses, contados a partir del 2 de agosto de 2018, fecha de publicación de la resolución. La vigencia del PEP se fijó en dos años, desde su expedición<sup>29</sup>.

1. Por medio del artículo 2 de la Resolución 2033 del 2 de agosto de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores fijó el procedimiento para que los migrantes venezolanos incluidos en el RAMV solicitaran el PEP. El referido artículo de esta resolución señaló que “[l]a Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expedir[ía] el PEP a las personas incluidas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de forma gratuita, mediante solicitud del interesado a través del enlace dispuesto para tal efecto en el portal web de la Entidad, el cual estar[ía] disponible a partir del día 2 de agosto de 2018 y hasta el día 2 de diciembre de 2018”<sup>30</sup>.

1. Finalmente, mediante la Resolución 10064 del 3 de diciembre de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores amplió hasta el 21 de diciembre de 2018 el plazo previsto en la Resolución 2033 de 2018 para solicitar el PEP<sup>31</sup>.

1. Carencia actual de objeto por hecho superado frente a la solicitud de expedición del RAMV

1. Toda vez que, en el trámite de la acción tutela, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres indicó que, al constatar el error administrativo que había ocurrido en relación con el proceso de registro del accionante, procedió a incluirlo en el RAMV<sup>32</sup> (ver párrafos 6 y 17 supra), la Sala analizará, en primer lugar, si en el presente caso se configura una carencia actual de objeto respecto de las pretensiones planteadas en la tutela.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se presenta con ocasión de un daño consumado, un hecho superado o una situación sobreviniente<sup>33</sup>, que dejaría sin efecto alguno la orden impartida por el juez de tutela<sup>34</sup>. Específicamente, el hecho superado se configura cuando, en el lapso transcurrido entre la interposición de la acción de tutela y el fallo del juez constitucional, se satisface lo pretendido por medio de la acción de amparo y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados<sup>35</sup>.

1. La Sala constata que frente a la pretensión de que el accionante sea inscrito en el RAMV se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, pues, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, el accionante fue inscrito en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, tras una decisión voluntaria y consciente de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como se puede concluir a partir de la certificación de fecha 30 de septiembre de 2019, que esa entidad aportó al expediente de la referencia<sup>36</sup>.

1. En efecto, en el asunto sub examine, el accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida, la integridad física, la dignidad humana, la igualdad y el mínimo vital<sup>37</sup>, porque las entidades accionadas no gestionaron su inscripción en el RAMV y no le expidieron el PEP. En ese sentido, advirtió que “debido a un error administrativo se están violentando todos mis derechos pues el registro fue realizado ante la entidad competente y con las exigencias debidas”<sup>38</sup>.

1. En el expediente está acreditado que, pese a que el accionante fue incluido en el censo previo a la inscripción de la población migrante venezolana en el RAMV, la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello y el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia no adelantaron adecuadamente los trámites administrativos a su cargo ni desplegaron una actuación diligente y coordinada para lograr la inscripción en el RAMV de la población

migrante venezolana previamente censada. Esta situación impidió que la información del accionante fuera ingresada a tiempo en la plataforma correspondiente de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, durante el trámite de la acción de tutela, luego de haber evidenciado el error administrativo, dicha unidad procedió a inscribir al accionante en el RAMV39.

1. En esa medida, la Sala constata que la acción ejecutada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al efectuar la inscripción del accionante en el RAMV, aunque por fuera del término previsto en el Decreto 542 de 2018, satisfizo la pretensión contenida en la acción de tutela. En consecuencia, cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante.

1. Con todo, la Sala llama la atención acerca de la importancia de que las autoridades administrativas competentes les brinden a los migrantes venezolanos afectados por la crisis humanitaria una atención diligente, coordinada y oportuna, pues lo contrario implica un actuar irregular que desconoce los principios constitucionales y legales relativos a la gestión de la administración pública y, específicamente, un desconocimiento de los principios de eficacia, economía y celeridad<sup>40</sup>.

1. Verificada la carencia actual de objeto en lo relacionado con la pretensión de que el accionante sea inscrito en el RAMV, la Sala examinará si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia, respecto a la pretensión consistente en la expedición del PEP en favor del accionante.

## 5. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien

actúe a su nombre”<sup>41</sup>, para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa idóneo y eficaz para la protección de sus derechos, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

1. En esa medida, antes de pronunciarse de fondo sobre el caso concreto, es deber del juez constitucional verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad.

#### 1. Legitimación en la causa

1. Como se señaló, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>42</sup> dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por objeto garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”<sup>43</sup>. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.

1. En el presente caso, la Sala constata que la acción de tutela cumple con el requisito de

legitimación en la causa por activa. En efecto, el accionante, Freddy Segundo Abreu Suárez, habría sido afectado por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, debido a que no se le expidió el PEP<sup>44</sup>.

1. La Sala también constata que la acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto a la solicitud de la expedición del PEP. En efecto, la entidad accionada, Migración Colombia, tiene a su cargo la expedición de las diferentes modalidades de PEP, incluido el de los migrantes inscritos en el RAMV<sup>45</sup>. Por lo tanto, esta entidad está legitimada para ser accionada en el asunto sub examine.

#### 1. Inmediatez

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho generador de la presunta vulneración de los derechos fundamentales. El requisito de la inmediatez busca preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como “un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados”<sup>46</sup>.

1. Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: (i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración; (iii) la naturaleza de la afectación, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica<sup>47</sup>.

1. La Sala constata que la acción de tutela de la referencia no cumple con el requisito de inmediatez respecto de la pretensión de que se expida el PEP. En efecto, de acuerdo con las resoluciones 2033 y 10064 de 2018, el PEP para los migrantes inscritos en el RAMV debió ser tramitado a instancias de Migración Colombia entre el 2 de agosto y el 21 de diciembre de 2018 (ver párrafos 33 al 35 supra). Así mismo, al indagársele sobre el error administrativo aducido en la tutela, el accionante afirmó, en sede de revisión, que Migración Colombia le expidió el PEP de manera virtual a cuatro de sus familiares, el 17 de diciembre de 2018, lo que comprueba su conocimiento sobre el trámite correspondiente y la presunta anomalía en su registro en el RAMV desde diciembre de 2018. La tutela, por su parte, se interpuso el 23 de septiembre de 2019. De manera que, entre la presunta vulneración de derechos fundamentales, que se habría consolidado el día en que finalizó el plazo para tramitar el PEP, y el momento de presentación de la acción de tutela, transcurrió un lapso de nueve meses y dos días, que no resulta razonable ni proporcionado, pues el accionante no acreditó haberse encontrado en una situación particular que le hubiere impedido interponer la acción de tutela oportunamente.

1. La Sala también constata que el accionante no fue diligente con su obligación de regularizar su situación migratoria. En efecto, no solo no adelantó ningún trámite entre el 21 de diciembre de 2018 y el 23 de septiembre de 2019, sino que, de tiempo atrás, había dejado de realizar las gestiones necesarias para permanecer legalmente en el país, pese a que sabía que el registro en el RAMV no le daba derecho a regularizar su situación migratoria<sup>48</sup>. Además, el accionante conocía que la expedición del PEP para las personas registradas en el RAMV constituía una oportunidad extraordinaria que el Estado colombiano le había otorgado a la población migrante que, como él, no ingresó al país por un puesto de control oficial, de manera que se esperaba un alto grado de diligencia de su parte. En efecto, una vez vencido el término previsto para registrarse en el RAMV (8 de junio de 2018), el accionante debió verificar su adecuada inscripción en ese registro, pues sin ella no podría postularse para obtener el PEP. A pesar de esto, se abstuvo de hacer las averiguaciones correspondientes y desatendió los plazos previstos para aspirar a la expedición del PEP. Aunque el accionante justificó su inactividad en el hecho de que, en mayo de 2018, debió

trasladarse a Bogotá por motivos económicos, no demostró cómo esto le impidió llevar a cabo las actuaciones que estaban a su cargo<sup>49</sup>.

1. Sobre el incumplimiento del requisito de inmediatez, la Sala aclara que no es de recibo la justificación que da el accionante acerca de que su traslado a la ciudad de Bogotá, donde habría permanecido entre mayo de 2018 y septiembre de 2019<sup>50</sup>, le haya impedido presentar la acción de tutela oportunamente, pues, teniendo en cuenta el factor territorial de competencia para los jueces de tutela, son competentes “a prevención” los jueces con jurisdicción en el lugar donde (i) ocurrió la presunta vulneración o amenaza que motiva la presentación de la tutela o (ii) donde se produjeron sus efectos<sup>51</sup>. En tal sentido, si el actor se encontraba en la ciudad de Bogotá, los jueces de dicha ciudad eran competentes para conocer de la acción de tutela, pues en esa jurisdicción se estaban produciendo los efectos de la presunta vulneración que aduce el accionante, toda vez que en ese lugar no habría tenido acceso a la oferta institucional para los migrantes venezolanos registrados en el RAMV y que cuentan con el PEP.

### 5.3 Subsidiariedad

1. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de que exista tal recurso, aquella se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>52</sup>.

1. El carácter subsidiario de esta acción “impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo

constitucional”<sup>53</sup>. Nótese que el deber del accionante de ejercer todos los medios de defensa no se restringe únicamente a los medios judiciales, pues, en aquellos casos en los que existan medios administrativos para realizar la solicitud correspondiente en defensa de los derechos fundamentales, se deberá acudir previamente a ellos.

1. La Corte ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos de defensa<sup>54</sup>. Por el contrario, le corresponde al juez constitucional analizar la situación particular del accionante y los derechos cuya protección solicita, con el fin de comprobar si aquellos mecanismos resultan idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales<sup>55</sup>.

1. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción de tutela<sup>56</sup>. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: (i) como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso en la vía ordinaria, y (ii) como mecanismo eficaz de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que, si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

1. En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la acción de tutela es improcedente, si no existe una negativa u omisión que vulnere un derecho fundamental. Lo anterior, por cuanto (i) los accionantes tienen el deber de requerir a las entidades responsables y activar los trámites administrativos ordinarios para satisfacer sus solicitudes, antes de acudir a la tutela, y (ii) el juez constitucional no puede dar órdenes

con base en supuestas desatenciones o negligencias de las entidades accionadas<sup>57</sup>. Por lo tanto, cuando se acude directamente a la acción de tutela sin que previamente se haya intentado solucionar la controversia ante la entidad o autoridad competente, se desnaturaliza la solicitud de amparo, pues esta se utiliza, de un lado, como una instancia principal y prevalente de solución de conflictos y, del otro, como una herramienta judicial para plantear supuestas violaciones o amenazas de derechos fundamentales que ni siquiera están sumariamente probadas<sup>58</sup>.

1. En el caso sub examine, el accionante pretende que se ordene a Migración Colombia expedir el PEP<sup>59</sup> en su favor. Sin embargo, de las pruebas e intervenciones que obran en el expediente, se evidencia que (i) el accionante nunca solicitó la expedición del PEP ante Migración Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 2033 de 2018, y, en consecuencia, (ii) Migración Colombia nunca se negó a gestionar el PEP en favor del accionante, antes de la presentación de la acción de tutela (ver párrafos 19, 34 y 35 supra).

1. Sobre el particular, cabe recordar que la inscripción en el RAMV y la expedición del PEP son dos trámites administrativos diferentes. En ese sentido, el error en la gestión del RAMV, que no es imputable a Migración Colombia, no impedía que el accionante solicitara, por cualquier medio, la asistencia de dicha entidad para la gestión del PEP, incluso con el fin de constatar la falta de registro en el RAMV y desplegar las acciones pertinentes para que la administración subsanara el error oportunamente. Por lo tanto, frente a la pretensión de expedición del PEP, la tutela se declarará improcedente, ante la falta de solicitud del accionante y la consecuente ausencia de negativa de la entidad responsable de expedir ese documento.

1. Así, teniendo en cuenta el incumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad que hacen improcedente la acción de tutela en lo atinente a la solicitud del PEP, no resulta procedente entrar a analizar el fondo del asunto para resolver el caso concreto.

## 1. Síntesis de la decisión

1. El 23 de septiembre de 2019, el ciudadano venezolano Freddy Segundo Abreu Suarez interpuso acción de tutela en contra de la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia. En ella, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida, la integridad física, la dignidad humana, la igualdad y el mínimo vital 60.

1. Según el accionante, las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al (i) no haber realizado su inscripción en el RAMV y (ii) no haberle expedido el PEP.

1. En su contestación a la acción de tutela, la Oficina de Gestión del Riesgo del Municipio de Bello aceptó que existió un error administrativo de comunicación en la gestión de los formatos con base en los cuales se realizó el censo de la población migrante venezolana previo a la inscripción en el RAMV. Sin embargo, alegó que dichos errores no le eran imputables. Las demás entidades accionadas guardaron silencio.

1. En sentencia del 10 de octubre de 2019, el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello declaró improcedente el amparo solicitado. En dicha providencia, el juez de instancia señaló que la acción de tutela no cumplió con el requisito de inmediatez, porque transcurrieron aproximadamente 15 meses desde que finalizó el término para realizar la inscripción en el RAMV. Esta decisión no fue impugnada.

1. En sede de revisión, la Sala delimitó el asunto sub examine, señalando que versaba sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida, la integridad física, la dignidad humana, la igualdad y el mínimo vital del ciudadano venezolano Freddy Segundo Abreu Suárez por parte de las entidades accionadas, debido a que no fue incluido en el RAMV ni se le expidió el PEP, pese a que se le realizó el censo correspondiente para su inclusión en el RAMV. En consecuencia, la Sala definió como problema jurídico el siguiente: ¿las entidades accionadas desconocieron los derechos fundamentales invocados por el actor al (i) no ser incluido en el RAMV y (ii) no haberle expedido el PEP, teniendo en cuenta que la no inclusión en el RAMV se habría producido como consecuencia de un error en el trámite administrativo correspondiente?

1. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala utilizó la siguiente metodología: (i) se refirió a las normas que les han permitido a los migrantes venezolanos acceder a la oferta institucional del Estado por medio del RAMV y del PEP; (ii) verificó si en el asunto sub examine se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado respecto a la pretensión de inclusión en el RAMV y (iii) examinó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela respecto a la pretensión de expedición del PEP.

1. Luego de referirse a las normas que crearon el RAMV y el PEP para la población migrante venezolana, la Sala constató que, en relación con la pretensión de inscripción del accionante en el RAMV, se presentó una carencia actual de objeto por hecho superado, porque durante el trámite de la acción de tutela, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres procedió a inscribir al accionante en el RAMV.

1. Finalmente, en cuanto a la pretensión de expedición del PEP en favor del accionante, la Sala concluyó que la acción de tutela no cumplió los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. En cuanto al requisito de inmediatez, la Sala advirtió que el lapso transcurrido entre la presunta vulneración de derechos fundamentales por la no expedición del PEP y la

fecha de radicación de la tutela no fue razonable ni proporcionado, pues el accionante no acreditó haberse encontrado en una situación que le hubiere impedido interponer la acción de tutela de manera oportuna. Así mismo, la Sala constató que el accionante no fue diligente con su obligación de legalizar su permanencia en Colombia, pues el solo registro en el RAMV no regularizaba su situación migratoria<sup>61</sup>. Además, la expedición del PEP para las personas registradas en el RAMV constituía una oportunidad extraordinaria de regularización de personas que, como él, no ingresaron al país por un puesto de control migratorio habilitado. En esa medida, se exigía un alto grado de diligencia de su parte.

1. Por su parte, en cuanto al incumplimiento del requisito de subsidiariedad, la Sala indicó que el accionante nunca solicitó la expedición del PEP ante Migración Colombia y, en consecuencia, Migración Colombia nunca se negó u omitió gestionar el PEP en su favor, antes de la presentación de la acción de tutela. Así, ante la ausencia de negativa u omisión de la entidad accionada, concluyó que el accionante no acudió a los medios administrativos ordinarios para lograr la satisfacción de los derechos fundamentales invocados.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 10 de octubre de 2019 proferida por el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello que declaró improcedente la acción de tutela

de la referencia. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, frente a la pretensión de que el accionante sea inscrito en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV).

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia del 10 de octubre de 2019 proferida por el Juzgado Segundo Civil de Oralidad del Circuito de Bello que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia, frente a la pretensión de que se le expida el Permiso Especial de Permanencia (PEP) al accionante, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Específicamente, las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

2 Cno. principal, fls. 2 y 3.

3 Cno. principal, folio 2.

4 Ibid. folio 13.

5 Cno. principal, folio 12.

6 Cno. principal, folio 11.

7 Cno. revisión, fls. 31 - 33.

8 Ibid. folio 3.

10 Cno. principal, fls. 21 al 24.

11 Cno. principal, fls. 24 al 58.

12 Cno. principal, fl. 41.

13 Conformada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos.

14 Cno. de revisión, fls. 1 al 11. Posteriormente al reparto realizado, la ponencia inicial del magistrado sustanciador fue derrotada en la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, por lo cual, el expediente 7.745.590 fue rotado al siguiente magistrado en orden de lista, correspondiéndole el conocimiento del expediente al magistrado Richard S. Ramírez Grisales.

15 Cno. de revisión, fls. 27 y 28.

16 Cno. de revisión, fls. 27 y 28.

17 Cno. de revisión, fls. 29.

18 Cno. de revisión, fls. 35 a 37.

19 Cno. de revisión, fls. 40 a 43.

20 Cno. de revisión, fls. 49.

21 Cno. de revisión, fls. 60 y 61.

22 Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

23 Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 1, parágrafo 3.

24 El artículo 2 de la Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 dispone que el PEP se solicitaría por medio del enlace: <http://www.migracioncolombia.gov.co>.

- 25 Decreto 542 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 2.
- 26 Decreto 542 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 4.
- 27 Decreto 542 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 5.
- 28 Resolución 6370 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 1, párrafo 2.
- 29 Resolución 6370 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 3.
- 30 Resolución 2033 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 2.
- 31 Resolución 10064 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 1, párrafo 1.
- 32 Cno. de revisión, fls. 29 al 32.
- 33 Sentencia T-038 de 2019.
- 34 Sentencia T-085 de 2018, entre muchas otras.
- 35 Sentencia T-038 de 2019, entre muchas otras.
- 36 Cno. de revisión, fl. 30.
- 37 Cno. principal, fl. 3.
- 38 Cno. principal, fl. 3.
- 39 Cno. de revisión, fl. 33.
- 40 Sentencia C-826 de 2013.
- 41 Constitución Política de Colombia, artículo 86.
- 42 Decreto 2591 de 1991, artículo 10. Legitimidad e interés: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los

poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

43 Corte Constitucional, sentencias T-678 de 2016 y T-176 de 2011.

45 Resolución 6370 de 2018, artículo 1.

46 Sentencia SU-391 de 2016.

47 Sentencia SU-391 de 2016.

48 En el escrito de tutela, el accionante indicó: “Que posterior al registro en el RAMV y teniendo en cuenta que es de su competencia se le ordene a Migración Colombia la expedición del PEP-RAMV; pues no sería efectiva la protección del derecho si solo se ordena la inscripción en el Registro de Migrantes Venezolanos porque el mismo por sí solo no tiene los efectos jurídicos del PEP” (subrayas fuera del texto original) (folio 3 del escrito de tutela).

49 Sobre la negligencia del actor a efectos de regularizar su estadía en Colombia, se trae a colación lo declarado por Migración Colombia en su intervención en el trámite de revisión al indicar: “Se aclara a la Honorable Corte Constitucional que de parte de la UAEMC [no] hubo errores, ni falencias tecnológicas que impidieron expedir el PEP al ciudadano venezolano FREDY SEGUNDO ABREU SUAREZ; nuevamente se reitera que el citado ciudadano extranjero no obtuvo el PEP por su falta de diligencia y de responsabilidad para culminar con el trámite de expedición del PEP RAMV, como le correspondía, es decir, descargando dicho documento en su oportunidad, dentro del plazo establecido, a través de la página web de Migración Colombia” (página 50 del cuaderno de revisión virtual).

50 Cno. de revisión, fl. 27.

51 Cfr. Auto 493 de 2017.

52 Constitución Política de Colombia, artículo 86.

53 Sentencia SU-037 de 2009.

54 Sentencia T-721 de 2012.

55 Sentencias T-043 de 2014, T-402 de 2012 y T-235 de 2010.

56 Ver, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999, SU-1052 de 2000, T-747 de 2008, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-705 de 2012 y T-347 de 2016.

57 Respecto a este criterio de procedencia de la acción de tutela, consúltese, entre otras, las sentencias: T-528 de 2019, T-310 de 2018, T-174 de 2015 y T-331 de 2004.

58 Cfr., entre otras, las sentencias T-331 de 2004, T-174 de 2015, T-115 de 2018 y T-528 de 2019.

59 Cno. principal, fl. 3.

60 Cno. principal, fls. 2 y 3.

61 En el escrito de tutela, el accionante indicó: “Que posterior al registro en el RAMV y teniendo en cuenta que es de su competencia se le ordene a Migración Colombia la expedición del PEP-RAMV; pues no sería efectiva la protección del derecho si solo se ordena la inscripción en el Registro de Migrantes Venezolanos porque el mismo por sí solo no tiene los efectos jurídicos del PEP” (subrayas fuera del texto original) (folio 3 del escrito de tutela).