



**RAMA JUDICIAL
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.**

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN	110013337042-2020-000229-00
DEMANDANTE:	PABLO IGLESIAS FERNÁNDEZ
DEMANDADA:	MIGRACIÓN COLOMBIA
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	DERECHO AL MÍNIMO VITAL Y MOVIL, DERECHO AL TRABAJO, DERECHO A LA SALUD, DERECHO DE PETICIÓN.

1. ASUNTO POR RESOLVER

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

2. DEMANDA Y PRETENSIONES

El Señor PABLO IGLESIAS FERNÁNDEZ, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra MIGRACIÓN COLOMBIA porque encontrándose en trámite su cédula de extranjería, dicha entidad cesó la atención presencial, habida cuenta de la situación de emergencia nacional provocada por la pandemia.

Señala que si bien MIGRACIÓN COLOMBIA brinda atención virtual para algunos trámites, no ha establecido un canal virtual o alternativo para obtener la cédula de extranjería. En consecuencia no pudo culminar el trámite y carecer de este documento le impide afiliarse como beneficiario de su esposa a la EPS COMPENSAR, por lo cual lleva cinco meses sin servicio de salud; tampoco puede conseguir un empleo, el cual requiere con urgencia, pues los recursos familiares escasean ante la crisis provocada por la pandemia.

Por lo anterior radicó una petición ante MIGRACIÓN COLOMBIA con el número de comprobante 20202410503322 del 8 de junio de 2020, de la cual aún no obtiene respuesta.

En consecuencia solicita que tutelen sus derechos al mínimo vital y móvil en conexidad con el derecho a la vida, el derecho al trabajo y derecho a la salud y consecuentemente se ordene a MIGRACIÓN COLOMBIA que se le dé curso al procedimiento para obtener la cédula de extranjería, previo el cumplimiento de los

requisitos legales y de las medidas sanitarias correspondientes; igualmente que se ordene a dicha entidad garantizar el acceso de manera virtual o personal tomando las respectivas medidas de bioseguridad para culminar el trámite.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 10 de septiembre de 2020 fue admitida la acción de tutela y se vinculó a MIGRACIÓN COLOMBIA como demandada al presente proceso, ordenando surtir la notificación respectiva.

Igualmente se solicitó la entidad accionada rendir informe ejecutivo, pormenorizado, detallado y documentado en el cual indicara las actuaciones, hechos y operaciones adelantados con respecto a la petición realizada por el accionante para obtener su cédula de extranjería y los canales que ha dispuesto para que las personas adelanten este trámite en tiempos de pandemia.

4. CONTESTACIONES

MIGRACIÓN COLOMBIA solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela porque no ha vulnerado derecho fundamental alguno del demandante, ya que la solicitud que realizó no fue dirigida a la regional a la cual correspondería el trámite a que se refiere la demanda presentada; de otra parte porque las medidas decretadas restringiendo la atención a los usuarios para algunos trámites se adoptaron en cumplimiento de la ley y en guarda del interés general de la vida y salud de todos los habitantes del territorio Colombiano, por la pandemia del Coronavirus.

Solicita igualmente que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado porque el 16 de septiembre de 2020 MIGRACIÓN COLOMBIA expidió la Resolución No. 2223 de 2020 *“Por la cual se reanuda la prestación del servicio y los términos en los procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”*, tomando medidas para reactivar el trámite de expedición de la cédula de extranjería.

5. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS

¿Debe declararse la carencia actual de objeto por hecho superado en este caso porque MIGRACIÓN COLOMBIA expidió ya un acto administrativo restableciendo los canales a través de los cuales se puede continuar con el trámite de expedición de la cédula de extranjería, la cual requiere el demandante PABLO IGLESIAS FERNÁNDEZ para afiliarse a la EPS COMPENSAR y obtener un empleo digno?

¿MIGRACIÓN COLOMBIA no vulneró el derecho de petición del demandante porque, pese a estar probado que radicó una solicitud para que se diera continuidad al trámite de expedición de su cédula de extranjería, no lo hizo en la regional o dependencia encargada de este trámite?

Tesis del demandante: Sostiene que carecer de cédula de extranjería le impide acceder a la atención en salud y a un empleo que solucione la carencia de recursos de su familia, ante la crisis generada por la pandemia. MIGRACIÓN COLOMBIA debe establecer los canales adecuados e idóneos, acordes con la situación de pandemia, que permitan culminar el trámite.

Asevera que no ha recibido respuesta a la solicitud que presentó para que la demandada le ofreciera una solución para obtener su cédula de extranjería.

Tesis de MIGRACIÓN COLOMBIA: Sostiene que nunca vulneró los derechos fundamentales del demandante porque la decisión de dejar en suspenso el trámite de expedición de la cédula de extranjería se fundamentó en la suspensión de términos para las actuaciones administrativas y jurisdiccionales de las entidades del Estado ordenada mediante Decreto Legislativo número 491 del 28 de marzo de 2020, expedido para guardar la salud e integridad física de los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, esta situación fue superada mediante Resolución 2223 de 2020 que ordenó la reanudación del trámite.

En cuanto al derecho de petición señala que no fue radicado en la regional encargada del trámite de la cédula de extranjería.

Tesis del Despacho: Dirá el Despacho que en el presente caso se ha superado la amenaza a los derechos al mínimo vital del demandante en conexidad con el trabajo y a la salud, causada por la imposibilidad de obtener la cédula de extranjería por no existir una canal para continuar con su trámite; pues MIGRACIÓN COLOMBIA, mediante la Resolución 2223 de 2020, adoptó las medidas administrativas necesarias para que los usuarios puedan obtener el mencionado documento de identificación.

Sin embargo, continúa la vulneración del derecho de petición del demandante, pues está demostrado que solicitó a MIGRACIÓN COLOMBIA dar una solución a la problemática que se presentaba por no poder culminar el trámite para obtener su documento de identificación y es la entidad pública la que debe disponer lo necesario dentro de su estructura administrativa para encausar las peticiones presentadas ante sus diferentes dependencias para que las mismas obtengan oportuna respuesta, sin que pueda excusarse de contestarlas porque las personas no las radicaron en la dependencia encargada del trámite, más aún en tiempos de pandemia, ante la dificultad para la realización de trámites ante las entidades públicas.

6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales,

cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción 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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la “acción u omisión” de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el

ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez un garante de los derechos fundamentales, **debe examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante**, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

DEL DERECHO DE PETICIÓN.

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y, por tanto, de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional¹.

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica

¹ Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: "...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado..." en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación.

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos de su núcleo esencial los siguientes:

(i) La pronta resolución, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes². Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo³.

Como señaló la Corte en la Sentencia C-951 de 2014, existen algunas excepciones a dicho término, establecidas en razón a la materia a la cual se refiere la petición, por ejemplo, en lo que se refiere a las solicitudes pensionales:

“En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: “(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de

² Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³

Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social”.

(ii) La respuesta de fondo, que se refiere al deber de dar respuesta clara, puntual, precisa, congruente y consecuente con el trámite administrativo. La Corte Constitucional señaló con respecto a las características de una respuesta de fondo⁴:

(...) para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente".

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**⁸ indicó que "el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración". Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

^{4 4} Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

(Resaltados del Despacho)

(iii) La notificación de la decisión, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento⁵, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: "*Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado*".

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular⁷.

(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas⁸. En efecto, el artículo 15⁹ del CPACA (sustituido en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para

⁵ Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentaría, entre otras.

⁶ Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas."

⁸ Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 1°. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3°. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**¹⁰, indicó explícitamente que: "las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos (...).

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

(iv). La informalidad en la petición. De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio "no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común"¹¹. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

(v) Prontitud en la resolución de la petición. El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de "pronta resolución" del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a

¹⁰ Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹ Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad “evento en el cual se equipara al particular con la administración pública”, b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador.

7. EL CASO EN CONCRETO

EL Señor Pablo Iglesias Fernández, de nacionalidad española, instauró tutela contra MIGRACIÓN COLOMBIA por la violación de sus derechos al mínimo vital y móvil en conexidad con el derecho a la vida, al trabajo y a la salud.

Como fundamentos de la tutela señala que está radicado en Colombia desde el 4 de febrero de 2020, que contrajo matrimonio civil con la ciudadana colombiana Edna Rocío León Mahecha, que el día 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia le otorgó la Visa Tipo M ZA531782 para permanecer y residir en este país y desde ese mismo momento inició el trámite de expedición de la cédula de extranjería con número de registro 2003311251560464. Sin embargo, cuando se dirigió a MIGRACIÓN COLOMBIA para completar el trámite, esta entidad ya había cerrado sus oficinas debido a la pandemia. Señala que desde entonces ha tratado de obtener su documento de identificación para acceder a un empleo digno y afiliarse como beneficiario de su esposa a la EPS COMPENSAR.

Destaca que MIGRACIÓN COLOMBIA desde marzo de 2020 cerró sus canales de atención personal, brindando atención virtual para algunos trámites, pero no para la obtención de la cédula de extranjería, por tanto radicó una petición con el número de comprobante 20202410503311 del 8 de junio de 2020 (de la cual aportó el respectivo documento virtual), sin embargo hasta la fecha no ha obtenido respuesta.

Señala que le urge poder trabajar, pues los recursos familiares escasean debido a la crisis provocada por la pandemia, y según el Ministerio de Trabajo para que un empleador pueda contratarlo debe exigirle la cédula de extranjería; igualmente le urge acceder al servicio de salud, pues lleva cinco meses sin estar afiliado al sistema de seguridad social.

Adjuntó al escrito de tutela documentos virtuales de su pasaporte, de su visa y del documento de su esposa, de su registro civil de matrimonio, del pantallazo de la página electrónica que da cuenta de los trámites que adelanta MIGRACIÓN COLOMBIA en la pandemia, dentro de los cuales no está la expedición de la cédula de extranjería, pantallazo de la página de la EPS COMPENSAR que demuestra que sólo acepta la cédula de extranjería para la afiliación, pantallazo de la página del Ministerio de trabajo donde se indica que para poder trabajar legalmente en Colombia debe tener cédula de extranjería, acreditación del trámite de la cédula de extranjería, petición dirigida a MIGRACIÓN COLOMBIA solicitando una solución para continuar con el trámite.

Por su parte MIGRACIÓN COLOMBIA estima que la acción de tutela es improcedente, pues solicitó a la Regional Andina de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia informar acerca de la petición de la accionante, obteniendo la siguiente respuesta:

"...Consultado el Sistema de Gestión Documental Orfeo a nombre de PAULO IGLESIAS FERNÁNDEZ, no registra solicitudes."

En consecuencia, estima que la solicitud a la cual se refiere el demandante *"no fue dirigida a la Regional a la cual correspondería el trámite a que se refiere la demanda presentada"*.

Señala igualmente la demandada que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del Señor Iglesias Fernández, toda vez que la suspensión de la atención presencial y de algunos trámites, son medidas adoptadas en guarda del interés general a la vida y salud de todos los habitantes, pues de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, desde el día 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró la emergencia de salud pública por el brote de COVID-19, recomendando el 9 de marzo siguiente a los países que tomaran medidas para dar respuesta a la situación que se pudiera presentar. Colombia acogió estas recomendaciones en distintos instrumentos legales, y en desarrollo de los mismos MIGRACIÓN COLOMBIA profirió el 6 de marzo de 2020 la Resolución 0779 de 2019, suspendiendo temporalmente el uso y servicio de "Migración Automática" y "BIOMIG" como medidas preventivas frente al contagio.

El 11 de marzo de 2020 la OMS catalogó el brote como pandemia, y el Ministerio de Salud y Protección Social-MINSALUD- profirió la Resolución 380 de 2020, por medio de la cual fueron adoptadas medidas preventivas sanitarias, y la Resolución 0385 de 2020 *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*.

Entre otras normas emitidas para hacer frente a la pandemia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020 mediante el cual adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplen funciones públicas y en su artículo 6 suspendió los términos para las actuaciones administrativas y jurisdiccionales de las entidades del estado:

" Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social"

MIGRACIÓN COLOMBIA acogió las anteriores directrices en la Resolución 918 de 2020, mediante la cual adoptó *“medidas extraordinarias temporales para la prestación de los trámites y servicios migratorios a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”*.

En conclusión, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional lo han sido en guarda de la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, por tanto *“ha de tener en cuenta el accionante que el interés general prima sobre el interés particular y que la acción de tutela es un mecanismo residual, no procedente en el caso que nos ocupa en el cual él tiene a disposición otros mecanismos en procura de solventar la situación a que se refiere la acción intentada.”* sin embargo, no señala cuáles son estos mecanismos.

Igualmente MIGRACIÓN COLOMBIA solicita se declare el hecho superado, pues el 16 de septiembre de 2020 expidió la Resolución 2223 *“Por la cual se reanuda la prestación del servicio y los términos en los procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”*, en cuyo título único *“Levantamiento de las medidas de urgencia transitorias”* en el aparte de los trámites y servicios de extranjería dispuso la reactivación gradual de algunos trámites y servicios a partir del 21 de septiembre de 2020, entre ellos, según el artículo 1, parágrafo 1, la expedición de la cédula de extranjería y su duplicado.

De conformidad con lo anterior se concluye que la violación de los derechos del demandante al mínimo vital, trabajo y salud, causada por la falta de documento de identificación que le permita acceder al empleo y al sistema de seguridad social, ante la suspensión de los mecanismos para agotar el trámite respectivo, ha cesado, pues la Resolución 2223 le permite culminar con el trámite, que fue reactivado, de conformidad con el artículo 1. Además, esta norma estableció el siguiente procedimiento para continuar con el trámite que requiere el demandante:

Resolución 223. Artículo 1. (...) Parágrafo Segundo. *El ciudadano nacional o extranjero que requiera alguno de los servicios objeto de reactivación, deberá diligenciar el Formulario Único de Trámites (FUT) y adjuntar los documentos y demás requisitos.*

Parágrafo Tercero. *La fecha de la realización del trámite corresponderá al día en el que Migración Colombia haya otorgado el documento objeto solicitud, ya sea de manera virtual o presencial.*

Parágrafo Cuarto. *La simple solicitud efectuada en línea no obliga y/o implica que la Entidad avale el otorgamiento si no se reúnen los requisitos para el trámite. En todo caso, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, mantiene la facultad discrecional de otorgar o no lo solicitado por el peticionario si éste no cumple con los requisitos legales migratorios.*

Artículo 2. Agendamiento para los trámites y servicios reactivados. *Los nacionales y extranjeros que requieran adelantar un trámite o servicio de los reactivados en el artículo 1o, deberán hacer uso del servicio de agendamiento establecido por Migración Colombia a través de la página www.migracioncolombia.gov.co.*

Parágrafo. *No se atenderá en los Puntos de Atención de Trámites de Extranjería, personas que no cuenten con una cita previamente agendada; lo anterior, con el fin de respetar los protocolos de atención según orden de llegada, las medidas de señalización y distanciamiento social con los que cuenta la Entidad. (...)*

No sucede lo mismo con respecto al derecho de petición del demandante, pues MIGRACIÓN COLOMBIA se abstuvo de dar respuesta a la solicitud que radicó el día 8 de junio de 2020, conforme el documento virtual anexo al escrito de tutela. Este documento tiene como radicado el número 20202410355822, y dado que junto con el código de barras que aparece en el mismo se indica "Consulte el estado de su trámite en www.migracióncolombia.gov.co Código de verificación 77126" y la demandada no desvirtuó su radicación ante alguna dependencia de la entidad, no existen elementos de juicio para dudar de la veracidad de su interposición ante MIGRACIÓN COLOMBIA.

El hecho de no haber sido radicada la petición ante la regional competente no obsta para que la petición sea contestada oportunamente, pues es del resorte de las entidades públicas disponer lo necesario al interior de su estructura administrativa para que toda petición obtenga respuesta en los términos legales. Por ello, el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011-Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA- dispone: "**Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo (...)**", lo contrario implicaría imponer a los ciudadanos cargas que no están obligados a soportar, como sería conocer a cabalidad toda la estructura administrativa de la entidad ante la cual hacen solicitudes para estar al tanto de todas las dependencias que la componen, igualmente la materia de la cual se ocupa cada una, para dirigirse a la competente, o averiguar por el estado de su solicitud y exigir que la misma sea remitida a quien debe contestarla. Nótese que los anteriores son deberes de las entidades públicas, no de los particulares, como se concluye del citado artículo 22 y del artículo 21 del CPACA, por el cual el funcionario sin competencia para resolver una solicitud no puede negarse a contestarla con este argumento, sino que debe: (i) informar que no es competente de inmediato al interesado, si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción de la petición, si obró por escrito, (ii) dentro del mismo término remitir la petición al competente y enviar copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente comunicárselo. De lo anterior se concluye con toda claridad que la falta de competencia de la entidad pública ante la cual se peticona no es argumento que justifique la falta de respuesta, **mucho menos puede justificarla la falta de competencia de una dependencia al interior de una misma entidad pública.**

El silencio de la entidad ante la petición de un particular en las anteriores circunstancias no sólo contraviene las citadas normas sino los principios de la actuación administrativa, como destaca la sentencia T-305 de 1998:

"(...)Por lo tanto, la vigencia del ejercicio del derecho de petición, entendido como la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y de obtener una pronta resolución (C.P., art. 23), se trunca en esas situaciones, cuando la autoridad ante la cual se formula la solicitud, despojada de un compromiso institucional, rehusa a brindar respuesta material y oportuna a la misma, desplazando dicha responsabilidad a otras autoridades.

Una actividad en ese sentido, además de atentar contra la debida protección de las personas en sus derechos y libertades, propósito para el cual han sido instituidas las autoridades de la República, desconoce los principios que rigen la función administrativa, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, así como la finalidad de servicio que la misma comporta respecto de los intereses generales, e impide a las autoridades administrativas cumplir con la obligación de actuar coordinadamente para la adecuada realización de los fines estatales (C.P., arts. 2 y 209).

Sobre el particular, resulta oportuno recordar los términos en los cuales recientemente la Corporación se pronunció:

" En sentencia T-165 de 1997, la Corte Constitucional se refirió a aquellos eventos en los cuales las instituciones de salud, especialmente, burlan el acceso de los ciudadanos a la administración sometiéndolos a dilatadas indefiniciones de los derechos que ameritan atención.

Así lo expresó en sentencia T-165 de 1997:

"... además de la manifiesta y reiterada tendencia de muchos servidores públicos y de no pocas instituciones privadas a no tramitar oportunamente las peticiones que se les formulan, en abierta transgresión del artículo 23 de la Carta Política, es protuberante el deseo que algunos empleados demuestran, en el sentido de obstruir el efectivo acceso de las personas a los servicios públicos - inclusive los apremiantes e indispensables de la salud y la seguridad social -, lo cual se manifiesta en el establecimiento administrativo de complicados trámites, requisitos y procedimientos no consagrados en la ley, que provocan, en muchos eventos, la capitulación del administrado por simple agotamiento físico o mental, con evidente sacrificio de sus derechos y expectativas.

"Se ve con frecuencia cómo las solicitudes formuladas respetuosamente, en interés general o particular, pasan de mano en mano - y así se van diluyendo también las responsabilidades -, sin que exista coordinación alguna entre los diferentes funcionarios que conocieron de ellas ni la más mínima conciencia institucional en torno a la situación de la persona que espera del Estado, o de los entes particulares autorizados por éste, respuestas precisas a sus inquietudes. (Negrilla fuera del texto)

"La Corte Constitucional se ha referido a esta clase de actitudes, contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución, en los siguientes términos:

*"...el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros, a la vez que el 84 **Ibídem** prohíbe a las autoridades públicas establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos o actividades que han sido reglamentados de manera general.*

Lo anterior, unido a los principios de la buena fe y la prevalencia del derecho sustancial, que informan la totalidad de los preceptos consagrados en la Constitución de 1991, hace aconsejable y aún necesario, que las ramas del poder público y los servidores del Estado ajusten sus decisiones y actos a los nuevos criterios constitucionales y procedan a eliminar los papeleos, trámites y obstáculos tan arraigados en el habitual comportamiento de nuestras oficinas públicas, que hoy, si transgreden los enunciados preceptos, van en contravía del ordenamiento superior y que generan con frecuencia la nugatoriedad de los derechos fundamentales y aun el cumplimiento de los deberes que corresponden a los gobernados". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 de 1992).". (Sentencia T-206 de 1.998; M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.).

En consecuencia, se amparará el derecho de petición del demandante y se ordenará a MIGRACIÓN COLOMBIA que de respuesta a la solicitud que radicó el día 8 de junio de 2020, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, y que notifique la contestación al demandante mediante su correo electrónico

kajudigop@gmail.com o su teléfono 3196102218, **acreditando con documentos idóneos al despacho la debida notificación.**

Ampliación del término para resolver peticiones conforme el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

Con ocasión de la emergencia nacional decretada por la pandemia una de las medidas de urgencia tomadas por el Gobierno Nacional para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas fue la ampliación del término para responder derechos de petición (artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020), que pasa a ser de treinta (30) días siguientes a su recepción, salvo algunas excepciones: (i) las peticiones de documentos y de información, que deben resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, ii) las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta, que deben ser treinta resueltas dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción, excepciones consagradas mediante el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 2020, pero sólo para las peticiones que se encontraran en curso o fueran radicadas durante el estado de emergencia.

Sin embargo este decreto legislativo señala en el párrafo del citado artículo 5 que sus disposiciones no se aplican a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales, como sucede en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. Conceder el amparo del derecho fundamental de petición del Señor PABLO IGLESIAS FERNÁNDEZ, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, MIGRACIÓN COLOMBIA, si no lo ha hecho aun, deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, dar respuesta de fondo a la solicitud que realizó el Señor PABLO IGLESIAS FERNANDEZ el día 8 de junio de 2020, y notificar la contestación al demandante mediante su correo electrónico kajudigop@gmail.com o su teléfono 3196102218.

TERCERO.- MIGRACIÓN COLOMBIA deberá probar el cumplimiento de las anteriores órdenes mediante el envío de los documentos que así lo acrediten al correo del Despacho: jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co

CUARTO. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO - Medidas preventivas por el aislamiento obligatorio:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co . Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "**2020-229 TUTELA**", se recomienda enviar archivos doc, docx, o pdf livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ

Firmado Por:

ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
324249135130aa25a1da9013ad7b73ea46de6939bf64444ca3357cf373d
542f1

Documento generado en 28/09/2020 10:37:10 a.m.