

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Rama Judicial del Poder Público  
**JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO**

Bogotá D. C., tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**REF: ACCIÓN DE TUTELA No. 2022-00169**  
Accionante: **JESUS RAFAEL ESPINA BOHÓRQUEZ**  
Accionado: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACION COLOMBIA.**  
Vinculado: **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda para finiquitar el trámite de la **ACCION DE TUTELA** de la referencia.

### **I. ACCIONANTE**

Se trata de **JESUS RAFAEL ESPINA BOHÓRQUEZ**, mayor de edad, quien actúa en nombre propio.

### **II. ACCIONADOS**

Se dirige la presente **ACCION DE TUTELA** contra **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACION COLOMBIA** y como vinculado el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**.

### **III. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

Se trata de los derechos al **trabajo, salud y mínimo vital, nacionalidad, personería jurídica, identidad y dignidad humana**.

### **IV. OMISION ENDILGADA AL ACCIONADO**

Manifiesta que es ciudadano venezolano residente en Bogotá y con el fin de lograr una condición de especial regularidad migratoria ha adelantado ante la accionada los trámites para obtener el Permiso de Protección Temporal (PPT).

Indica que el 26 de junio de 2021 realizó el Registro Único de Migrantes Venezolanos como prerequisite para el otorgamiento del permiso, asignándole el número de registro RUMV 1019071.

Dice que el Registro Biométrico lo adelantó el 13 de diciembre de 2021 en el Super Cade de Engativá, sin que a la fecha la accionada le haya expedido el PPT que requiere para acceder a una vinculación laboral y oferta de salud.

Por lo anterior, pretende el accionante con esta acción constitucional el amparo de los derechos invocados y como consecuencia se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia le otorgue el Permiso por Protección Temporal (PPT).

### **V. TRAMITE PROCESAL**

Admitida la solicitud, se ordenó notificar a los accionados y vinculado solicitándole rendir informe sobre los hechos aducidos por la petente.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** mediante el Director de Asuntos Migratorios Consulares y Servicios al Ciudadano, expone que en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia tienen como función formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país.

Informa que como mecanismo excepcional de carácter temporal a través de la UAEMC ha aplicado modalidades provisionales de control migratorio para brindar protección a migrantes venezolanos (Permiso Especial de Permanencia, Tarjeta de Movilidad Fronteriza, Permiso de Tránsito Personal).

Que frente al Permiso Por protección Temporal (PPT) y Registro Único de Migrantes Venezolanos, el Ministerio no es el competente ya que dicha función es del resorte de la UAE Migración Colombia.

Por lo expuesto solicita su desvinculación por falta de legitimación por pasiva.

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA.**

Indica que su función se circunscribe al tema migratorio y en ese orden solicitó un informe a la Regional Andina de la UAEMC acerca de la condición migratoria del accionante, quien informa que consultado el Sistema de Información Misional a nombre de JESUS RAFAEL ESPINA BOHORQUEZ con documento extranjero 16624386, se registra la siguiente información:

- No tiene historial de extranjero.
- No tiene movimientos migratorios.
- No tiene Salvoconducto.
- No tiene informe de caso.
- No tiene Permiso Especial de Permanencia (PEP).
- No cuenta permiso Especial de Permanencia (PEP-RAMV).
- No se evidencia que el señor JESUS RAFAEL ESPINA BOHORQUEZ tenga un RUMV asociado.

Concluye que el accionante se encuentra en permanencia irregular en el país, por lo que solicita se le conmine por parte del despacho a que se presente al Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a efectos de adelantar los trámites administrativos migratorios pertinentes y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria.

Señala que el accionante debe adelantar los trámites con el fin de obtener su documento de identificación ante el respectivo Consulado y posteriormente acercarse a un Centro Facilitador de Servicios Migratorios con el fin de solucionar su condición migratoria, atendiendo lo establecido en la resolución 2223 del 16 de septiembre de 2020. Adelantado el trámite administrativo migratorio, se expedirá un Salvoconducto que le permite permanecer en el territorio nacional mientras resuelve su situación administrativa, esto es, solicitar la visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente la Cédula de Extranjería ante Migración Colombia.

En lo atinente al PPT, señala que es un documento que le permite permanecer en el territorio nacional de manera regular y ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal, pero es una obligación que recae

únicamente en el accionante la de adelantar y agotar los trámites previstos para obtener el PPT, proceso que se desarrolla en tres etapas a través de la página web de la entidad donde se realiza: (i) el registro RUMV se diligencia y adjunta la información personal requerida (ii) Registro Biométrico Presencial, y, (iii) Expedición del PPT. Además, la entidad debe agotar el procedimiento descrito en los artículos 7,8,9,10 y 11 de la Resolución 0971/2021, contando con un término de 90 días calendario para pronunciarse frente a su expedición, requerimiento o negación de la solicitud del PPT, aclarando que el cumplimiento de requisitos no es garantía de su otorgamiento ya que esta es una facultad discrecional y potestativa del estado colombiano (Resolución 0971/2021 art. 15, parágrafo 1.)

Así, el petente debe agotar los trámites establecidos, por ser un permiso reglado que está sujeto al cumplimiento de unos requisitos, por lo que no se puede pretender obtener a través de un derecho de petición o mediante acción de tutela.

Solicita negar las pretensiones de la presente acción por no existir vulneración de los derechos reclamados.

## **VI. PROBLEMA JURIDICO**

Teniendo en cuenta los hechos y pretensiones de la presente acción, corresponde verificar si constituye vulneración de los derechos del accionante, la falta de expedición y pronunciamiento sobre el Permiso por Protección Temporal (PPT) que solicita el accionante y si la acción constitucional resulta procedente para resolver tal pretensión.

## **VII. CONSIDERACIONES**

**1. La Acción de Tutela** constituye un logro alcanzado por la colectividad con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, para frenar los desafueros de las autoridades cuando quiera que con hechos u omisiones comprometan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La finalidad de esa acción es lograr que, a falta de vía judicial ordinaria, mediante un trámite preferente y sumario, el Juez ante quien se acuda dé una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

El artículo 86 de nuestra Carta magna así lo consagra; También advierte su procedencia contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de indefensión o subordinación.

La acción de amparo se encuentra regida por el principio de *subsidiariedad*, ya que no se puede acudir a la tutela para suplantar los medios judiciales existentes<sup>1</sup>, lo cual obliga al juez a verificar si el medio ordinario resulta idóneo y eficaz para proteger las garantías del actor, con el fin de establecer la procedencia de la tutela.<sup>2</sup> De acuerdo con este requisito, la acción de tutela solo será procedente cuando: "(i) no exista en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial, o (ii) existiendo sea ineficaz y/o (iii) inidóneo. En todo caso, (iv) será

---

<sup>1</sup> Sentencia T-409 de 2008

<sup>2</sup> Sentencia T-011 de 1997 entre otras.

*procedente de manera transitoria cuando se constate la existencia de un perjuicio irremediable”.*

## **2. Derechos y Deberes de Extranjeros en Colombia.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la C.P., “*los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros*”. Adicionalmente, el mismo artículo establece que los extranjeros en el territorio colombiano gozarán de las mismas garantías en sus derechos civiles concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones establecidas en la Carta Política y la ley.

La Corte señaló que el reconocimiento de derechos genera al mismo tiempo una responsabilidad para los extranjeros de cumplir la misma normativa consagrada para todos los residentes en el territorio colombiano, conforme lo establece el artículo 4º Constitucional: *“Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.*

Sobre este tema, la Jurisprudencia Constitucional estableció:

*“En consecuencia, los extranjeros que pretendan ingresar y/o permanecer en Colombia deben someterse a la política migratoria del país, definida por el Presidente de la República como Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales en el marco de la soberanía nacional, según el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución. Sin embargo, incluso esta potestad, si bien tiene un amplio margen de apreciación, se encuentra sometida al imperio de la Constitución y debe orientarse por el respeto de los derechos fundamentales.*

*Por lo anterior, uno de los primeros deberes que se impone a las personas foráneas es la regularización de su estancia en Colombia, la cual se materializa a través de los canales institucionales y de los requisitos previstos para ello. Esta figura le permite a la persona extranjera la protección institucional de sus derechos, con los límites fijados por el Legislador. Por el contrario, el migrante que ha llegado o permanecido en el territorio nacional sin el respaldo del ordenamiento jurídico colombiano se puede enfrentar a la exclusión institucional, en la medida en que no cuenta con documentos de identificación que le permitan la interacción formal en la sociedad.”*(Sentencia T-352/2021) -Resaltado del despacho.

## **3. Protección para migrantes venezolanos.**

El Gobierno Nacional mediante Resolución No. 0971/2021 implemento el Estatuto Temporal de protección para Migrantes Venezolanos adoptado en el Decreto 216/2021, aplicable a los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional y que cumplan con las condiciones establecidas en las citadas normas.

El ARTÍCULO 2º de la Resolución 971/2021 establece las condiciones para acceder al Régimen de protección Temporal, veamos:

*1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición incluido el PEPFF.*

2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto de Permanencia SC – 2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.

4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del Estatuto, es decir, desde el 29 de mayo de 2021 hasta el 28 de mayo de 2023. No obstante, esta condición estará sujeta a lo establecido por el Ministerio de Salud, en relación con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria.

PARÁGRAFO 1. Los migrantes venezolanos que se encuentren bajo la condición contenida en el numeral 3 del presente artículo, deberán aportar prueba sumaria e idónea de su permanencia en el territorio nacional a 31 de enero de 2021, de conformidad con el artículo 6 de la presente Resolución.

EL PARÁGRAFO 1º DEL ART. 3º IB. establece: "La inclusión de la información del migrante venezolano en el Registro contemplado en el presente artículo no modifica su estatus migratorio, no le otorga beneficios o facultades en el territorio nacional, no equivale al reconocimiento de la condición de refugiado, ni implica el otorgamiento de asilo."

ARTÍCULO 14. Naturaleza jurídica del Permiso por Protección Temporal (PPT). Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.

ARTÍCULO 15. Requisitos para el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT). Podrá aplicar para la obtención del Permiso por Protección Temporal, el migrante venezolano que reúna los siguientes requisitos:

1. Estar incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos.
2. No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso en Colombia o en el exterior.
3. No tener en curso investigaciones administrativas migratorias.
4. No tener en su contra medida de expulsión, deportación o sanción económica vigente.
5. No tener condenas por delitos dolosos.
6. No haber sido reconocido como refugiado o haber obtenido asilo en otro país.
7. No tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegado.

(...)

PARÁGRAFO 1. La Autoridad Migratoria evaluará individualmente cada solicitud; sin embargo, el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para el Permiso por Protección Temporal (PPT), no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del estado colombiano a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como autoridad migratoria de vigilancia, control migratorio y de extranjería.

ARTÍCULO 17. Del Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez adelantado el proceso de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos, esto es el Pre-Registro Virtual, el diligenciamiento de la encuesta socioeconómica y el registro biométrico presencial, se entenderá formalizada la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) por parte del migrante venezolano. La Autoridad Migratoria se pronunciará frente a la solicitud autorizando su expedición, requiriéndolo, o

*negándolo, lo cual será informado dentro de los 90 días calendario siguientes a la formalización de la solicitud a través del correo electrónico aportado en el Pre-Registro Virtual.” (Subrayados del despacho)*

### **VIII. CASO CONCRETO**

En el caso *sub judice*, el accionante pretende se ordene a la entidad accionada le expida el Permiso por Protección Temporal (PPT) establecido para ciudadanos venezolanos, ya que realizó el RUMN desde el 16 de junio de 2021 y el Registro Biométrico el 13 de diciembre de 2021.

De la documental aportada por el accionante, se observa que cuenta con Certificado de Registro RUMV 1019071 del 26 de junio de 2021, expedido por Migración Colombia.

Igualmente, obra captura de pantalla de “Consultas” respecto de Jesús Rafael Espina Bohórquez con cédula venezolana No. 16624386, cuyo trámite corresponde al Registro Biométrico de fecha 2021-12-13 en el Super Cade - Engativá, sin que del mismo se pueda extractar que en efecto corresponde al registro biométrico presencial, ya que de la simple lectura del documento se deduce que corresponde es a la consulta de dicho trámite.

Ahora, de lo informado por Migración Colombia en su respuesta, encuentra el despacho que la permanencia del accionante en el territorio nacional es irregular, en tanto que, al no tener historial de extranjero, ni movimientos migratorios, tampoco salvoconducto, ni informe de caso o algún permiso especial de permanencia (PEP- PEP-RAMV) y tampoco un RUMV asociado, responde a no haber ingresado por puesto de control migratorio, incurriendo en infracciones a la normatividad migratoria.

Es así, que acorde con la normatividad citada para poder acceder a los beneficios que reclama y ser titular de los derechos con que cuentan los ciudadanos extranjeros en el país, especialmente el que hace referencia al Permiso por Protección Temporal (PPT) que solicita mediante este mecanismo constitucional, debe cumplir con los requisitos que establece la Resolución No. 0971/2021 y Decreto 216/2021, correspondiendo en ese orden a la entidad migratorio la verificación de los mismos y definición de su otorgamiento.

Entonces, aun cuando los ciudadanos venezolanos cumplan con los requisitos que exige la normatividad mencionada, el Estado Colombiano tiene la facultad discrecional para definir si otorga o no el PPT según la evaluación individual efectuada a la solicitud y acorde con la facultad que le confiere el parágrafo 1 del art. 15 de la Resolución 0971/2021 que dice: *“La Autoridad Migratoria evaluará individualmente cada solicitud; sin embargo, el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para el Permiso por Protección Temporal (PPT), no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del estado colombiano a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como autoridad migratoria de vigilancia y control migratorio y de extranjería.”* (Subrayado del despacho).

Así las cosas, a este juez constitucional no le está dado intervenir y pasar por alto gestiones legalmente determinadas para la expedición del PPT que solicita el accionante, pues acceder a sus pretensiones sería ir en contravía de las normas a sabiendas que éstas son de obligatorio cumplimiento tanto para las instituciones como para los ciudadanos, sumado a que aun cuando el accionante cumpla efectivamente con todos los requisitos exigidos, el otorgamiento o no del permiso

pretendido es una facultad discrecional y potestativa del Estado Colombiano a través de los canales instituciones encargados de dicho trámite.

Por otra parte, observa el despacho que Migración Colombia en su respuesta indica que para el caso del señor Espina Bohórquez, “*no se evidencia información asociada a este trámite*”, sin embargo, omitió hacer pronunciamiento expreso frente a la documental que aportó el accionante y que hace referencia a la inscripción en el RUMV y al Registro Biométrico, requisitos necesarios para la expedición del PPT según quedó referenciado; y de acuerdo a lo informado por la entidad estos hacen parte de las 3 etapas del procedimiento administrativo, a saber: (i) *Registro RUMV*. (ii) *Registro Biométrico*. (iii) *Expedición del PPT*.

En ese orden de ideas, una vez adelantado el proceso de inscripción y formalizada la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) por el interesado, corresponde a Migración Colombia pronunciarse frente a la solicitud dentro de los 90 días calendarios siguientes ya sea para autorizar o negar su expedición o para requerir al petente.

En el caso concreto del señor Espina Bohórquez y acorde con la documental arrimada, encuentra el despacho que si bien la misma no fue reconocida por Migración Colombia, tampoco fue desconocida ni desvirtuada ya que solo optó por asumir una posición indiferente al respecto, actuación con la que se entiende que el accionante adelantó el trámite y formalizó la solicitud de permiso temporal que aquí reclama, quedando pendiente para culminar el proceso solamente que la autoridad migratoria se pronuncie dentro del término dispuesto en la norma.

Puestas así las cosas, se advierte que el término de 90 días calendario establecido en el artículo 2º de la Resolución 971/2021 para pronunciarse frente a la solicitud de PPT se encuentra más que vencido sin que MIGRACIÓN COLOMBIA hubiere dado respuesta o cumplido con las expectativas del petente, esto, teniendo en cuenta que el trámite del Registro Biométrico es del 13 de diciembre de 2021, con lo que se transgrede el derecho fundamental de petición del accionante.

Bajo el anterior panorama, recordemos que por disposición del artículo 23 de la Carta Política el derecho de petición es un derecho fundamental autónomo, cuya protección no depende de la vulneración de ningún otro derecho fundamental, así pues, este operador jurídico considera que la falta de una respuesta efectiva a la solicitud del accionante constituye su vulneración.

En punto al contenido de la respuesta, la Corte ha establecido que las autoridades deben resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, sin que ello quiera decir que la respuesta deba ser favorable, y lo que no es permitido es que las respuestas sean evasivas o abstractas, como quiera que condena al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos evento, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos (Sentencia T-369/13)

**El derecho de petición es, además de un derecho fundamental per se, una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 Const.), así como un medio para lograr la satisfacción de otros derechos, como la igualdad, el debido proceso, el**

trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros.  
(Resaltado del despacho).

Por lo expuesto y sin que sea necesario un mayor despliegue considerativo, se concederá únicamente la protección del derecho fundamental de petición del accionante ordenando a MIGRACIÓN COLOMBIA proceda a resolver de fondo bien sea positiva o negativamente la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) presentada por el tutelista y proceda a notificarle prontamente la decisión que adopte.

#### **IX. DECISION**

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTA D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** únicamente el amparo del derecho fundamental de PETICIÓN del señor **JESÚS RAFAEL ESPINA BOHORQUEZ**, por lo expuesto en precedencia.

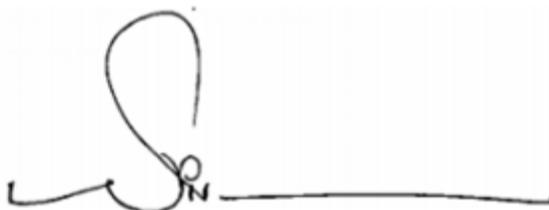
**SEGUNDO: ORDENAR a MIGRACION COLOMBIA** para que, por intermedio del funcionario respectivo y en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a resolver de fondo bien sea positiva o negativamente la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) presentada por el accionante.

Respuesta que debe ser emitida en los términos indicados en este fallo y dentro de la órbita de su autonomía, es decir, esta sentencia de tutela no sugiere el sentido de la respuesta que se ha de producir, pero la contestación ha de ser de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, decisión que debe notificársele prontamente al peticionario.

**TERCERO: ORDENAR** por secretaría, se notifique este fallo a las partes, indicándoles que tienen tres (3) días para impugnarlo.

**CUARTO:** Disponer la remisión oportuna del expediente a la Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo. **Ofíciase.**

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,



**WILSON PALOMO ENCISO**

JUEZ

ET