

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: Tutela 110013107010202300046
Accionante DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES
Accionadas: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA, POLICÍA
NACIONAL
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA
Decisión:

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la señora **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, identificada con cédula de ciudadanía venezolana número 18.560.020 y Registro Único de Migrantes Venezolanos No. 4732304, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA** y la **POLICIA NACIONAL**, por la presunta violación de su derecho fundamental al debido proceso, defensa, familia, trabajo, seguridad social -Art. 29, 25, 42 y 48 de la C.N.

HECHOS Y PRETENSIONES

Aduce la accionante que interpone la acción constitucional atendiendo que, es una mujer venezolana y madre de una menor de edad, de profesión nutricionista, que debido a la crisis humanitaria que se vive en Venezuela, (violación masiva y sistemática de derechos humanos, falla en la prestación de servicios públicos, escases de alimentos, inflación, etc.), el 07 de septiembre del 2018 ingresó a territorio colombiano en compañía de su esposo e hija.

Añade que desde su llegada a Colombia he trabajado como: vendedora en el pasaje Rivas, en un almacén de ventas de artesanías; vendedora en una cigarrería y asistente de nutricionistas.

Destaca que el 30 de enero del 2021, estando en la estación de Transmilenio Polo, fue abordada por un policía, quien le solicitó el permiso de transitar (permiso que utilizaba en cuarentena que le permitía movilizarme debido a que su trabajo se encontraba dentro de las excepciones para ello), y adicionalmente requisar su bolso. Cuando el señor agente realiza la inspección de su bolso, encuentra un sacacorchos, el cual es un implemento que utilizaba diariamente en la cigarrería donde trabajaba; el funcionario le informa que va a tener que imponerle una medida correctiva debido a que el sacacorchos es considerado un arma blanca, a lo cual ella procedió a explicarle que es un instrumento que usa día a día, en su lugar de trabajo, que es necesario para ejercer sus funciones, y como prueba de ello, el permiso de movilidad y su uniforme daban fe de las labores a las cuales se dedicaba. El sacacorchos es un instrumento que utilizaba diariamente en su labor en la cigarrería pues me permitía destapar distintas bebidas, le facilitaba la apertura de empaques y otros.

Esgrime que pese a que le explicó al agente la función del instrumento y como este se relacionaba con el trabajo que hacía, le respondió que lastimosamente debía reportar lo sucedido, adicionalmente le solicita su documento de identidad, le decomisa el sacacorchos y le impone un comparendo. Además, le informa que esperara la interposición de la medida correctiva, que podía pagar la multa o asistir al curso correspondiente.

Afirma que, en ningún momento le informó de su derecho a la defensa y la oportunidad que tenía para interponer recursos jurídicos contra dicha medida.

Acota que, el 02 de febrero del 2021, asistió a la actividad pedagógica de convivencia con el fin de conmutar la multa y que no se le hiciese reproche alguno a futuro.

Añade que, en mayo del 2021, se inscribió al Registro Único de Migrantes Venezolanos, dentro del proceso del Estatuto Temporal de Protección al Migrante Venezolano, con el fin de solicitar el Permiso por Protección Temporal, documento que permite su permanencia en territorio colombiano, de maneara regular, por lo cual tendría un documento de identificación valido para acceder a servicios públicos como la Seguridad Social, ser contratada de manera formal, apertura de servicios bancarios, etc.

Señala que el día 21 de febrero del 2023, llega a su correo notificación de Migración Colombia, donde se le informan que su Solicitud del Permiso por Protección Temporal ha sido rechazada, "por registrar (01) novedad de "MEDIDAS CORRECTIVAS", argumentando que según el numeral 02 del artículo 12, del Decreto 216 del 2021, no cumple con los requisitos para aplicar a la obtención del PPT.

Expone la tutelante, que el comparendo que le fue impuesto carece de fundamentos facticos y jurídicos, pero aun así, al momento de notificarse dicha decisión no estaba en proceso la medida correctiva, puesto que había cumplido con los requisitos para el proceso de cierre, considerando que el que ella llevara el sacacorchos no representaba un riesgo a la vida e integridad de las personas, porque estaba dentro de las excepciones de movilización.

DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda la señora **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, defensa, familia, trabajo y seguridad social, conforme a los artículos 29, 42, 25 y 48 de la Carta Política.

PRETENSIONES

La actora en tutela depreca del Juez constitucional, se ampare su derecho fundamental al debido proceso, defensa, familia, trabajo y seguridad social y como consecuencia de ello, se ordene a la POLICÍA NACIONAL se sirva cerrar y eliminar todo proceso vigente en su contra, relacionado con el comparendo con referencia 11-001-6-2021-49021, debido a las razones expuestas en los acápites anteriores, especialmente por carecer de fundamento factico y jurídico e incumplimiento al debido proceso y principio de legalidad.

SEGUNDO. Se ordene a la POLICÍA NACIONAL se sirva dar traslado de manera oficiosa a MIGRACIÓN COLOMBIA sobre el estado actual del comparendo con referencia 11-001-6-2021-49021, donde se especifique que no se encuentra en curso.

TERCERO. En consecuencia, y en virtud del derecho de habeas data, se ORDENE a las accionadas, eliminar de oficio en todas las Bases de Datos del Estado colombiano la medida correctiva, objeto de la presente acción constitucional.

CUARTO. Se ORDENE a MIGRACIÓN COLOMBIA a reconsiderar y retractarse de la decisión tomada, frente a su solicitud del PPT, por lo expuesto en los acápites anteriores y en consecuencia se apruebe la expedición y entrega del mencionado documento, lo más pronto posible, ya que se ha vencido el término que tiene Migración Colombia para su entrega y cumple con los requisitos. obtenerlo y lo requiere con suma urgencia, para acceder a los servicios públicos en Colombia.

ACTUACIÓN PROCESAL

El 27 de marzo del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por la ciudadana **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, identificada con cédula de ciudadanía venezolana No. 18.560.020, motivo por el cual en la misma fecha se avocó¹ conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA, SISTEMA NACIONAL DE MEDIDAS CORRECTIVAS – RNMC DE LA POLICÍA NACIONAL y POLICÍA NACIONAL**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando los oficios respectivos el 28 de marzo², así mismo se vinculó a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ**³.

Respuesta de las entidades accionada

- **Secretaria de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá**

Descorre el traslado la Dra. Ana María Moreno García, en su calidad de Directora Jurídica y Contractual de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C, quien informa que, conforme a los hechos y las pretensiones formuladas por la accionante dentro de su escrito de tutela, realiza las siguientes precisiones:

En primer lugar, señala que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia lidera acciones a nivel Distrital, desde un enfoque social y situacional, incentivando una cultura de legalidad, de respeto a los demás y de convivencia ciudadana dentro del marco del Acuerdo Distrital No. 637 de 2016.

Añade que frente a los hechos primero, segundo y tercero: No le constan a esa Secretaría, cuarto y quinto: No le constan a ese Despacho las circunstancias de tiempo, modo y lugar que originaron la expedición de la orden de comparendo; sin embargo, una vez verificado el sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas – RNMC-, se encuentra asociado al número de cédula de ciudadanía de la accionante, el expediente policivo N° Expediente No.11-001-6- 2021-49021, por el

¹ Documento 5 archivo digital

² Documento 8 y siguientes ibídem

³ Documento 27 y 28 del 29 de marzo de 2023

comportamiento contrario a la convivencia establecido en el numeral 6 artículo 27 de la Ley 1801 de 2016.

Esgrime que en cuanto al sexto: Es cierto. La accionante participó en actividad pedagógica de convivencia el día 02 de febrero de 2021 en la Casa de Justicia de Mártires, contando con el certificado N° 0236606, expedido por esta Secretaría, optando de esta manera por la conmutabilidad de la multa, frente a lo cual se tiene la anotación en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, al que esa Entidad accede en calidad de usuario y no de administrador.

En cuanto a el séptimo y octavo: No le constan a esa Secretaría.

Continúa señalando que, una vez, atendidos sucintamente el acápite de hechos, procede a desagregar las siguientes consideraciones, inicia enunciando las competencias que tiene la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en lo relacionado a la implementación de la Ley 1801 de 2016 “Por medio del cual se expide el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, toda vez que la petición radicada en esa Secretaría versa sobre la imposición de medidas correctivas establecidas dentro de la Ley 1801 de 2016.

Indica que, de acuerdo con las previsiones del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la expedición de la orden de comparendo puede realizarse de oficio o a petición de parte a través de los medios digitales (PDA) o físicos (Formato físico), una vez ésta es generada se realiza el cargue de la información por parte de la Policía Nacional en el Registro Nacional de Medidas Correctivas -RNMC- y posteriormente la información correspondiente migra a la plataforma de Liquidación de Comparendos -LICO-, este último administrado por esa entidad. Sobre el asunto es oportuno tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.8.3.1 del Decreto No. 1284 de 2017, es por medio del Registro Nacional de Medidas Correctivas -RNMC-, que puede evidenciarse los datos concernientes a la identificación de la persona que ha sido sujeta de una orden de comparendo, especificando el tipo de medida correctiva, su estado y cumplimiento, permitiendo de esta forma tanto al ciudadano como a las autoridades en general, tengan acceso a los seguimientos que realice cada autoridad de Policía sobre las medidas correctivas de su competencia.

Aclarando que, lo anterior quiere decir que esa Secretaría recibe la información del RNMC en calidad de usuario y no de administrador, razón por la cual no es posible para esa Secretaría ni para ninguna otra entidad, realizar modificaciones a la información de origen que consigna la Policía Metropolitana de Bogotá sobre la expedición de una orden de comparendo.

Esgrime que, desde una perspectiva general es preciso distinguir la competencia de las autoridades de policía y de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia, en el marco de implementación del CNSCC.

“Competencia de las autoridades de Policía.

En primer lugar, de conformidad con las disposiciones del Código, la única autoridad de policía competente para proceder a la expedición de un comparendo en materia de convivencia a una persona nacional o extranjera en la ciudad de Bogotá es el personal uniformado de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Lo anterior, a través del Proceso Verbal Inmediato (artículo 222 ibídem) en el que el agente que conozca el comportamiento contrario a la convivencia, podrá imponer una medida correctiva de su competencia o expedir una orden de comparecencia. Para esto la Policía Nacional a través de Resolución 03253 del 12 de Julio de 2017 adoptó el formato único denominado “orden de comparendo y/o Medida Correctiva” que consigna la imposición de medidas correctivas de su competencia (artículos 209 y 210 ibídem) y señala aquellas de atribución de otra autoridad de policía con la finalidad de que el ciudadano comparezca ante ella.

Para el caso de la medida correctiva de multa, la orden de comparendo se asigna a la inspección de policía competente, la cual citará al ciudadano/a para que concurra a audiencia dentro del proceso verbal abreviado (artículo 223 ibídem) en la cual será oído en descargos y podrá presentar las pruebas que pretenda hacer valer, previo a que la inspección decida si impone o no la medida correctiva de multa.

Una vez impuestas las medidas correctivas de competencia del agente uniformado y dictada la orden de comparendo, el ciudadano que no esté de acuerdo con las medidas correctivas de multa y participación en actividad pedagógica podrá presentar objeción dentro de los tres días hábiles siguientes a la expedición del comparendo ante la Secretaría Distrital de Gobierno, como es la persona que acude a la acción de tutela objeto del presente escrito.

Posteriormente la inspección de policía competente -Secretaría Distrital de Gobierno- cita a audiencia de Proceso Verbal Abreviado y decide si impone o no la medida correctiva de multa. En este sentido, todo pago efectuado previo a la respectiva audiencia se entiende como aceptación voluntaria de la medida correctiva.

Ahora bien, si la expedición de la orden de comparendo tuvo lugar después del día 25 de enero del año 2022, de conformidad con lo dispuesto en el literal b del artículo 47 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 223 A de la Ley 1801 de 2016, al no objetarla dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado, configurándose la aceptación ficta de responsabilidad, debiéndose realizar el pago dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la imposición del comparendo, con los beneficios establecidos en la ley o decidir cambiar el pago de las multas tipo 1 y tipo 2 por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Pasados cinco (5) días hábiles siguientes de la expedición del comparendo, las multas quedan en firme pudiéndose iniciar el cobro coactivo y perdiéndose los beneficios establecidos en el artículo 180 de la ley 1801 2016.

2. Competencia Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia.

De conformidad con las disposiciones previstas en la Ley 1801 de 2016, la Administración Distrital reglamentó la implementación del CNSCC en Bogotá a través de los Decretos No. 495 de 2017, 442 y 795 de 2018 encomendando a esa Secretaría la administración del Fondo Cuenta que contiene el recaudo por concepto de multas, así como la materialización de las medidas correctivas de multa y participación en actividad pedagógica de convivencia o programa comunitario.

De esta forma la SDSCJ está a cargo de tres líneas de implementación del -CNSCC-:

1. Implementación de la medida correctiva de participación en actividad pedagógica o Programa comunitario.
2. Manejo de los canales y puntos de atención para expedición de recibos de pago.
3. Cobro Persuasivo. Ahora bien, es importante manifestar que, el legislador a través del poder principal de policía establece comportamientos, mecanismos, medios de policía, procedimientos y medidas correctivas en materia de convivencia, también estableció taxativamente las consecuencias por el no cumplimiento de las medidas correctivas, encuadrando la reincidencia en los comportamientos y la reiteración de las medidas correctivas.

Frente a la medida correctiva de multa, estableció las consecuencias por el no pago, pero se debe tener en cuenta que es cuando la multa está en firme a través de decisión de la autoridad de policía y que hayan pasado seis meses desde su imposición y no se haya

pagado, no solo por estar en el Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas, de acuerdo con lo siguiente:

“Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.
6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil.
7. Acceder a permisos que otorguen las alcaldías distritales o municipales para la venta de bienes.
8. Realizar trámites de las oficinas de tránsito y transporte.
9. Acceder al mecanismo temporal de regularización que defina el Gobierno Nacional.
10. Acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2 por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código.

Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.” (negrilla y subraya fuera del texto original.

En conclusión, es claro que el legislador estableció a través de su poder de policía las consecuencias por el no pago de la medida correctiva de multa, entre estas las señaladas en el numeral 9, así las cosas, se debe tener en cuenta además los límites establecidos en el ejercicio de la función de policía artículo 17 que a la letra reza: “Artículo 17. Competencia para expedir reglamentos.

En el ámbito nacional corresponde al Presidente de la República reglamentar las leyes sobre materias de Policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos

en asuntos de Policía, requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos sólo con ese fin”.

Las autoridades que expiden reglamentos no podrán regular comportamientos, imponer medidas correctivas o crear procedimientos distintos a los establecidos en la norma reglamentada, salvo que esta les otorgue dicha competencia.

Por lo anterior es claro que un reglamento administrativo no puede exacerbar las competencias establecidas en la ley, ya que un reglamento solo establece condiciones para el ejercicio de un derecho y no puede crear limitaciones o requisitos adicionales a las establecidas por el legislador.

En este orden de ideas, concluye que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, no ha vulnerado ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la señora accionante, puesto que no está dentro de sus competencias lo que solicita, existiendo falta de legitimación en la causa por pasiva.

Esgrime además que, el objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto 2591 de 1991. Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.

En este sentido lo han expresado las sentencias SU-975 de 2003 o la T-883 de 2008, al afirmar que “partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del [Decreto 2591 de 1991], se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales (...) En suma, para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales existan (...)”, ya que sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado. Y lo anterior resulta así, ya que si se permite que las personas acudan al mecanismo de amparo constitucional sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas, y que por tanto no se hayan concretado en el mundo material y jurídico, “ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la

acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermittiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos”.

Así pues, cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. De acuerdo a lo anterior, los derechos de la accionante no han sido vulnerados por la acción u omisión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Por lo cual solicita se declare improcedente el amparo constitucional.

- **Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia**

Descorre el traslado el doctor Carlos Julio Ávila Coronel, obrando en su condición de jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien informa en primer lugar que, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011, el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley 4057 de 2011 a través del cual se suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, y trasladó la función de control migratorio a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Artículo 3°. Traslado de Funciones. Las funciones que corresponden al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, contempladas en el capítulo 1, numerales 10.11, 12 y 14 del artículo 2, del Decreto 643 de 2004, y las demás que se desprendan de las mismas se trasladan a las siguientes entidades y organismos, así:

3.1 Las funciones de control migratorio de nacionales y extranjeros y los registros de identificación de extranjeros de que trata el numeral 10 del artículo 2 del Decreto 643 de 2004 y las demás disposiciones sobre la materia, se trasladan a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que se creará en decreto separado.

En consonancia con la mencionada norma, mediante Decreto-Ley 4062 de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado:

“Artículo 1°. Creación y naturaleza Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Créase la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 3°. Objetivo. El objetivo de Migración Colombia, es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

Artículo 4. Funciones. Son funciones de Migración Colombia, las siguientes:

- 1. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.*
- 2. Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.*
- 3. Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos.*
- 4. Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para las actividades relacionadas con el objetivo de la entidad, en los términos establecidos en la ley.*
- 5. Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.*
- 6. Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.*
- 7. Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.*
- 8. Recaudar y administrar los recursos provenientes de la tasa que trata la Ley 961 de 2005 modificada por la Ley 1238 de 2008 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.*
- 9. Recaudar y administrar las multas y sanciones económicas señaladas en el artículo 3o de la Ley 15 de 1968, en el artículo 98 del Decreto 4000 de 2004 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.*
- 10. Coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales, bajo los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes.*
- 11. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la adopción y cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia migratoria.*
- 12. Las demás que le sean asignadas.” Negrilla Nuestra.*

En este orden de ideas la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, no cuenta con funciones de prestación de servicio de salud, o de afiliación de extranjeros al Sistema de Seguridad Social en Salud, sino que las mismas se circunscriben al tema migratorio.

Adentrándose en el caso particular, indica que de conformidad con lo señalado en el acápite anterior, y teniendo en cuenta las funciones y competencias de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se procedió a solicitar un informe a la Regional Antioquia de la UAEMC, sobre el estado de la solicitud de PPT de la ciudadana extranjera **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** el cual se recibió a través de correo electrónico institucional, y en el que se señala lo siguiente:

“Dorelys Katuska Lovera Torres, una vez consultado el Sistema de Información Misional, se encontró:

- Historial del Extranjero No. 4732304*
- Documento Extranjero No.: 18560020*
- Fecha de inscripción al ETPV: 20/05/2021*
- Salvoconductos: No registra*
- Biométrico: Si registra*

El 02/02/2023 bajo radicado interno No. 20237030617421, se comunicó a la accionante sobre la medida correctiva que presenta. La cual a la fecha aun se encuentra activa conforme respuesta de la Subdirección de Verificaciones (adjunto).

Radicado n°: TUTELA 2023-00046
Accionante: DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES
Accionado: MIGRACIÓN COLOMBIA, POLICÍA NACIONAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Migración Colombia es usuaria de las bases de datos de la Policía Nacional de Colombia, en el entendido que es la autoridad encargada de la información judicial, y que los asuntos judiciales reportados al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fueron trasladados a esa entidad de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 4057 de 2011, artículo 3 numeral 3.3 y el Decreto 19 de 2012”.

Acota que, de acuerdo con lo indicado por la Regional, se evidencia que la ciudadana extranjera **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** no cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 216 de 2021, artículo 12, los cuales son obligatorios para la obtención del PPT Permiso Por Protección Temporal. Por lo que la UAEMC, ha actuado de conformidad con los lineamientos previstos en el Decreto 216 de 2021, y por ello, para dicho trámite, resolvió la solicitud de PPT del accionante con el estado RECHAZADO.

Aclara que, dentro de las competencias de la UAEMC no se encuentra actualizar las anotaciones judiciales impuestas por otras entidades. Por lo que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, carece de competencia para atender de manera favorable las pretensiones relacionadas con la actualización o retiro de anotaciones judiciales que se encuentran a nombre del ciudadano extranjero.

Por lo anterior, solicita que por intermedio de este Despacho se conmine a la accionante, a presentarse en el Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a su domicilio, (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de septiembre de 2020) para que sea asesorado sobre los trámites opcionales para regularizar su condición migratoria y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria.

Destacando que, de acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia SU-677 de 2017 manifestó respecto a las obligaciones legales que deben cumplir los extranjeros que: **“el reconocimiento de derechos genera al mismo tiempo una exigencia a los extranjeros de cumplir la Constitución Política y la ley, tal y como lo establece el artículo 4º Constitucional nacional”**.

“ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

Con fundamento en lo anterior, concluye lo siguiente:

1. El estado de la solicitud de PPT de la ciudadana extranjera **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** se encuentra en estado RECHAZADO por no cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 216 de 2021, artículo 12, numeral 2.

2. Por lo anterior, solicita que, por intermedio de este Despacho, se conmine accionante, presentarse en el Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano a su domicilio, (atendiendo a lo establecido en la resolución 2223 de fecha 16 de septiembre de 2020) para que sea asesorado sobre los trámites opcionales para regularizar su condición migratoria y no continuar de manera irregular en el país infringiendo la normatividad migratoria. **Cabe reiterar que está en cabeza de los extranjeros la responsabilidad de adelantar los trámites necesarios para regularizar su situación migratoria en el territorio colombiano.**

3. Esa Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, toda vez que, la decisión de rechazo a la solicitud del accionante fue tomada de conformidad con los lineamientos previstos en el Decreto 216 de 2021, Resolución 0971 de fecha 28 de abril de 2021.

Finalmente solicita no conceder las pretensiones de la presente acción de tutela toda vez que no existen fundamentos facticos o jurídicos que permitan establecer responsabilidad en cabeza de la entidad que representa.

- **Policía Metropolitana de Bogotá**

Descorre el traslado el Capitán JOHNATAN GUILLERMO TENJO RODRIGUEZ, en su condición de Jefe de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Bogotá, quien indica que una vez conocidos los hechos y pretensiones incoadas por la accionante, en primer término solicita la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, pues el Decreto 2591 de 1991, no establece como causal de improcedencia del amparo constitucional, la inactividad de la señora DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES, para promover la acción de tutela en un período de tiempo determinado, si debe destacarse que el principio de inmediatez caracteriza el mecanismo constitucional, toda vez que, en la solicitud de amparo de los derechos fundamentales carece de tal exigencia, por cuanto la presente acción fue incoada en el presente año, mientras que la medida correctiva fue puesta en el año 2021, dejando transcurrir aproximadamente mas de dos años para solicitar la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Sostiene que por lo anterior, la acción de tutela no cumple uno de los requisitos fundamentales que son inherentes a su naturaleza y procedencia, el cual es la inmediatez. El ejercicio tardío e inoportuno de la acción de tutela por parte de la señora DORELYS KATIUSKA LOVERA la invalida como remedio inmediato ante la amenaza o violación de derechos fundamentales, pues su interposición debe hacerse dentro de un plazo prudencial, a fin de garantizar que el amparo constitucional pretendido

cumpla su función como remedio urgente ante la vulneración de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Destaca que, pretender acudir a la acción de tutela después de dos años, de que han ocurrido los hechos presuntamente violatorios de los derechos fundamentales, rompe con el principio de inmediatez y desvirtúa el posible perjuicio irremediable que se hubiere causado.

Afirma, sin lugar a dudas la inexistencia de alguna vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de la demandante, ante una acción u omisión de la Policía Metropolitana de Bogotá y que por tanto comprometa su responsabilidad jurídica.

Esgrime que la medida correctiva impuesta a LOVERA TORRES, de nacionalidad venezolana, identificada con el Registro único de Migrantes Venezolanos numero 4732304, por el grupo de Transporte Masivo Transmilenio, en hecho acaecidos el día 24 de enero del año 2021, uniformados de la Policía al realizar un registro evidenciaron en el morral de la accionante arma blanca tipo navaja.

Siendo así, y de acuerdo a lo regulado en el numeral sexto del artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, se fundamentó dicha medida:

“...TÍTULO III.

DEL DERECHO DE LAS PERSONAS A LA SEGURIDAD Y A LA DE SUS BIENES.

VIDA E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS.

ARTÍCULO 27. COMPORTAMIENTOS QUE PONEN EN RIESGO LA VIDA E INTEGRIDAD.
Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia:

(...)

6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público. Se exceptúa a quien demuestre que tales elementos o sustancias constituyen una herramienta de su actividad deportiva, oficio, profesión o estudio.

(...)

Parágrafo 1. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
(...)	(...)
Numeral 6	Multa General tipo 2, Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas; Destrucción de bien.

Sostiene que esa Institución Policial, en uso de las facultades otorgadas en la mencionada Ley, procedió a realizar la destrucción del bien, encontrado a la señora DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES, tal como se sustenta en la prueba aportada. También trae el pantallazo de la información que muestra la consulta realizada en el Registro Nacional de Medidas Correctivas “R.N.M.C.”, donde se evidencia el procedimiento adelantado a la señora DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES, imponiéndole la medida correctiva con radicación número 11-001-6-2021-49021.

Con lo cual afirma, se demuestra la inexistencia de alguna vulneración a amenaza a los derechos fundamentales de la demandante, toda vez que, la actuación desplegada por los hechos acaecidos se fundamentaron en la Ley 1801 de 2016, la cual fue expedida y estructurada por el Legislador con un carácter eminentemente preventivo, a fin de propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las persona naturales y jurídicas determinando el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente, solicita denegar la acción de tutela, toda vez que se vislumbra la inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales alegados por la demandante por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá.

ACERVO PROBATORIO

- 1.- Demanda presentada por la accionante **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** (En 8 folios).
- 2.- Registro único de Migrantes Venezolanos, cédula de ciudadanía venezolana, solicitud a Migración Colombia, Consulta en el SRNMC, Registro de Nacimiento de una menor, certificación de institución educativa, certificación de realización de actividad pedagógica, permiso de movilidad, copia de solicitudes elevadas a Migración Colombia y Respuestas. (En 32 folios).

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA**, pues conforme al Decreto Ley 4062 de 2011, la creó como un

organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y la **POLICIA NACIONAL**, es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa.

Recae sobre la accionante **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, quien es titular del derecho al debido proceso, defensa, familia, trabajo y seguridad social invocados como conculcados.

Legitimación por pasiva

Los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, prevén que la acción de tutela se puede promover contra autoridades y contra particulares respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión. De esta forma, este requisito se encuentra acreditado puesto que la solicitud de tutela se dirige contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA** y la **POLICÍA NACIONAL**, que está legitimada en la causa por pasiva de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991.

Esta acción, es un medio con el que cuenta todo individuo sin distingo alguno y puede ser promovida por sí mismo o por interpuesta persona y, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez no se encuentra cumplido dado que la actora en tutela expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de

la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional dentro de un término que excede lo prudente y razonable, en lo que tiene que ver con la imposición de la medida correctiva por parte de los agentes de la Policía Nacional – Mebog- Grupo Transporte Masivo Transmilenio, a Dorelys Katiuska Lovera, por infringir el artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, la cual se realizó el 30 de enero de 2021, pero esta acción constitucional solo se presentó dos (2) años y un (1) mes y veintisiete (27) días después.

Atendiendo que la Corte Constitucional ya ha decantado el término que se considera razonable para la interposición de la acción de tutela para respetar el principio de inmediatez que rige este amparo constitucional.

“iii) La tutela se interponga en un término razonable, de acuerdo con el principio de inmediatez. Si bien es cierto que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó en firme. En razón de ello, esta corporación judicial ha considerado que *“un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y en otros eventos, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela”*^{4, 5}.

Además el máximo tribunal de la Jurisdicción Constitucional también ha establecido que circunstancias deben ser analizadas en cada caso por el juez de tutela.

“(…) Ahora bien, como ya fue desarrollado anteriormente, esta Corporación ha sostenido que, para que se entienda que se ha dado cumplimiento con el requisito de inmediatez en la interposición de una acción de tutela, el juez constitucional deberá entrar a analizar las circunstancias del caso para establecer **si hay un plazo razonable entre el momento en el que se interpuso la acción y el momento en el que se generó el hecho u omisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante**.

5. Sobre este particular, si bien la Corte no ha fijado un plazo determinado que se considere razonable para interponer la acción de tutela, en vista que esto iría en contravía de la inexistencia de un término de caducidad respecto de este mecanismo judicial; esta Corporación sí ha establecido en su jurisprudencia ciertos elementos que pueden colaborar en el ejercicio del juez de tutela para fijar la razonabilidad del término en el que fue propuesta la acción. Ello bajo el supuesto que, en el caso concreto, se presenten circunstancias que expliquen razonablemente la tardanza en el ejercicio del recurso de amparo, a saber:

“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

“(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

“(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo

⁴ Ver entre otras las sentencias T-328/10, T-526/05 y T-692/06.

⁵ Sentencia 461-2019, M.P., Dr. Alejandro Linares Cantillo

*que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que 'el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan'.*⁶ (Subrayas fuera del texto original)⁷

Analizado el caso de la señora LOVERA TORRES, esta no presentó razones válidas para su tardanza para la interposición de la acción constitucional en lo que tiene que ver con la imposición de la medida correctiva, aunado a que no demostró la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales continúe y sea actual o que la exigencia de la interposición de la acción en un término razonable resulte desproporcionada, pues no acreditó circunstancias de debilidad manifiesta, pues el solo hecho de ser migrante venezolana no la coloca en ese estado de vulnerabilidad.

Atendiendo que como lo señala en su escrito tutelar la imposición de la medida por parte del agente de policía en enero de 2021, desconoció los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y vulneró sus derechos fundamentales, porque no hizo uso de la acción de tutela en ese momento o un término razonable, pues no señaló que le impidió ejercer este instrumento constitucional en ese tiempo, como lo está haciendo ahora que reclama una presunta vulneración al derecho de defensa y contradicción contra la medida administrativa.

Es por ello, que la presente acción de tutela se torna improcedente contra la **POLICIA NACIONAL**, por no cumplirse el principio de inmediatez que rige este amparo constitucional.

Requisito de subsidiariedad.

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

*"(...) 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.*

(...)

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 (...)."

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

⁶ Sentencia T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Reiterada en sentencias SU – 168 de 2017 y T – 038 de 2017.

⁷ Sentencia SU- 108-2018, M.P., Dr.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte “(...) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)”⁸.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad⁹. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable¹⁰. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

Problema jurídico:

Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:

Determinar si se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, defensa, trabajo, familia y seguridad social alegado por la señora **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, respecto de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA**, únicamente, porque como se estudió en precedencia la acción de tutela contra la **POLICÍA NACIONAL** es improcedente por no cumplir con el principio de inmediatez.

Para la resolución de dichos asuntos se analizarán los siguientes tópicos: *i)* el derecho fundamental al debido proceso y defensa y aplicado al caso concreto.

⁸ Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁹ Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección (...) deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

¹⁰ Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

• Derecho fundamental al debido proceso

Teniendo en cuenta la realidad fáctica y probatoria enunciada, se procede a estudiar si emerge o no la vulneración al derecho fundamental al debido proceso reclamado por **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, en nombre propio, el cual se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así: *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

La jurisprudencia constitucional ha reiterado su carácter fundamental así:

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, *“se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”*. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que *“posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”*¹¹ y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción¹².

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el

¹¹ Sentencia C-035 de 2014. Cfr. Sentencia 1263 de 2001. En esta última providencia la Corte explicó que *“el derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”*.

¹² Sentencia T-581 de 2004.

derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”¹³

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”¹⁴.

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión¹⁵.

Frente a este particular, en la citada Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”¹⁶. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”¹⁷.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dentro del debido proceso administrativo se debe garantizar:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la

¹³ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁴ Sentencia T-982 de 2004.

¹⁵ La Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia C-1189 de 2005, señaló que “[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” Reiterada en la Sentencia T-706 de 2012.

¹⁶ Sentencia T-796 de 2006.

¹⁷ Ibidem.

participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Posteriormente, en la Sentencia T-800A de 2011 la Sala Novena de Revisión concluyó que el derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, conlleva 2 garantías: “(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de defensa, contracción e impugnación”. Lo anterior, en aplicación del principio de publicidad predicable de los actos que profiere la Administración con el objeto de informar a los administrados toda decisión que cree, modifique o finalice una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa^{18,19}.

Precisado lo anterior, del caudal probatorio allegado a la foliatura se colige, que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA**, no vulneró el derecho fundamental al debido proceso y defensa de la señora **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, atendiendo que esta entidad rechazó el permiso por protección temporal deprecado por la demandante porque esta registraba una anotación respecto de una medida correctiva por haber realizado un comportamiento contrario a la convivencia y el incumplimiento a las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, esto es, por portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes.

Y como quiera que el Decreto 216 de 2021 en su artículo 12, numeral 2 dispone:

“(…) ARTÍCULO 12. 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. (Resaltado por el Juzgado)
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.

¹⁸ Sentencia T-406 de 2012.

¹⁹ Sentencia T-002-2019, M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger

7. No tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegada.

PARÁGRAFO 1o. Se exonera del cumplimiento de los requisitos previstos en los numerales 2 y 5 del presente artículo a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) o en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA).

PARÁGRAFO 2o. El cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para el Permiso por Protección Temporal 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 (...). (Resaltado por el Juzgado)

Esto es que, la decisión de UAEMC de rechazar el otorgamiento del permiso temporal de permanencia a la demandante, no se considera un acto desproporcionado o vulneratorio de los derechos fundamentales de la señora LOVERA, sino una decisión adoptada en acatamiento a la normatividad vigente colombiana, aunado a que como lo señala el Decreto 216 de 2021, se trata de una decisión discrecional y potestativa del Estado Colombiano a través de esa unidad administrativa.

Como quiera que, la aquí demandante pretendió a través de esta trámite constitucional de carácter residual y subsidiario, controvertir la medida correctiva impuesta, que como ya se señaló líneas atrás es improcedente por incumplimiento al principio de inmediatez, para que MIGRACION COLOMBIA a su vez revocara su decisión de rechazo, pretensión esta que resulta totalmente improcedente, como quiera que le esta vedado al Juez de tutela inmiscuirse en asuntos que sean de competencia de otras autoridades como en este caso migratorias, para ordenarles que revoquen sus decisiones y otorguen el permiso por protección temporal a la ciudadana Venezolana, sin que exista prueba alguna que la decisión objeto de la acción constitucional se hubiese proferido de manera arbitraria o caprichosa por la UAEMC, sino por el contrario como ocurrió en este caso en acatamiento a la normatividad vigente.

Además, conforme a las prueba allegadas por la demandante, esta le solicitó a MIGRACION COLOMBIA, la revisión de su solicitud que fuera rechazada, en la cual adjuntó algunas pruebas documentales para sustentar su pedimento, solicitud que no registra en que fecha fue presentada, pero que constituye un argumento adicional para despachar desfavorablemente este amparo constitucional, pues la unidad accionada, aun no ha emitido pronunciamiento a esta petición, sin que pueda esta Juez Constitucional determinar si se esta vulnerando o no el derecho fundamental de petición como quiera que se desconoce la fecha de radicación de la solicitud de revisión, aunado a que no puede esta funcionaria presumir que la decisión que emitirá Migración Colombia será contraria a los intereses de la señora LOVERA TORRES.

Como tampoco se encuentra demostrada la vulneración al derecho a la familia, seguridad social y trabajo de la accionante, como quiera que todos los migrantes venezolanos al igual que los demás

Radicado n°: TUTELA 2023-00046
Accionante: DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES
Accionado: MIGRACIÓN COLOMBIA, POLICÍA NACIONAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

ciudadanos Colombianos, tiene derecho a acceder al sistema de salud y en lo posible a un empleo estable, pero ello no significa, que por tener esa condición de migrantes no deban cumplir las normas Colombianas en igual de condiciones de los demás ciudadanos nacionales y extranjeros para acceder a estos beneficios.

Destacando que MIGRACION COLOMBIA invita a la señora **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, a que se acerque a un centro facilitador de esa entidad más cercano a su domicilio, para que se le asesore sobre los trámites opcionales para regularizar su condición migratoria.

Por todo lo anterior, se niega el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, familia, trabajo y seguridad social, deprecados por **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES**, como presuntamente vulnerados por la **POLICÍA NACIONAL**.

Desvincular de este trámite constitucional a la **SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ**, por no haber vulnerado por acción u omisión los derechos fundamentales de la demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo de tutela del derecho fundamental al debido proceso, defensa, trabajo, familia y seguridad social reclamado por **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** identificada con la C.C. venezolana No. 18.560.020 y registro único de migrantes venezolanos No. 4732304, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACION COLOMBIA**, con fundamento en las consideraciones plasmadas en este proveído.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo de tutela del derecho fundamental al debido proceso, defensa, trabajo, familia y seguridad social reclamado por **DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES** identificada con la C.C. venezolana No. 18.560.020 y registro único de migrantes venezolanos No. 4732304, en contra de la **POLICÍA NACIONAL**, conforme a lo expuesto en esta decisión.

TERCERO: DESVINCULAR de este trámite constitucional a la **SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ**.

Radicado n°: TUTELA 2023-00046
Accionante: DORELYS KATIUSKA LOVERA TORRES
Accionado: MIGRACIÓN COLOMBIA, POLICÍA NACIONAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

CUARTO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

Juez

Firmado Por:

Martha Cecilia Artunduaga Guaraca

Juez

Juzgado De Circuito

Penal 010 Especializado

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **04222df2a3dd851ff124df9ba5be223c999f55e227c2238bb267da388b4d7af0**

Documento generado en 13/04/2023 08:27:16 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>