

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ



Bogotá D. C., doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)
SENTENCIA AC 47/20

ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN NÚMERO: 11001 33 34 001 – 2020 – 00081 – 00
ACCIONANTE: WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA
ACCIONADO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA

ASUNTO: DECIDE ACCIÓN DE TUTELA

Procede el despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por el señor **WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA**, identificado con cédula de extranjería No. 383.696, en nombre propio, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA**, para la protección de su derecho fundamental de petición y debido proceso, referidos en escrito de tutela.

ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso.

La parte actora señala es de nacionalidad venezolana, que es propietario de un apartamento en la ciudad de Bogotá, es representante legal de la empresa RX DEVESA S.A.S.. Que padece de ceguera, lo cual limita el desarrollo normal de sus funciones.

Señaló a su vez, que la Presidencia de la República mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el virus denominado Coronavirus (COVID 19), y que en medio de esta situación “sui generis” se le venció su visa, por tanto, inició los trámites para solicitar visa de nacionalidad - visa de socio propietario, ante la Cancillería el día 9 de marzo de 2020.

Que de acuerdo a la norma colombiana, podía estar solo tres meses en territorio colombiano, después de vencida la visa, esto es, hasta el 31 de marzo de 2020.

Que el 12 de marzo de 2020, la Cancillería mediante correo electrónico envió requerimiento al accionante con No. 029419000016854, para que allegue información adicional, con un plazo de respuesta hasta el 7 de abril de 2020.

Que el 25 de marzo de 2020, el señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, envió la información respecto a sus propiedades, su calidad de representante legal de la empresa y la solidez de sus estados financieros, información solicitada y debidamente enviada al correo electrónico institucional.

Que ante la falta de respuesta a su trámite de visado, se comunicó por redes sociales con la Cancillería de Colombia el día 20 de abril del presente, donde le informaron que su solicitud había sido negada, y que se realizó nuevo requerimiento sin que el accionante conociera del mismo, pues solo tiene conocimiento del realizado el día 12 de marzo de 2020.

Sin embargo, a la fecha, el accionante señala que no tiene respuesta formal de su trámite de visado, si fue aprobado o negado. Que al negarse la solicitud le implicaría volver a cancelar el valor que tiene el trámite, y que sería como consecuencia de la falta de respuesta de la entidad accionada.

Que conforme a lo anterior, solicita que se ordene a la accionada proceda a emitir respuesta oportuna a su solicitud de visa, por cuanto al encontrarse con la visa vencida le puede acarrear consecuencias y sanciones, más aún al tener en cuenta la situación actual por cuenta de la Pandemia.

1.2. Contestación

Por intermedio de la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Doctora Fulvia Elvira Benavides Cotes, se otorga respuesta señalando las funciones que le competen a este ente ministerial, entre los que se encuentra *“formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política migratoria en Colombia, y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país”*.

Que frente al caso en concreto, se procede a informar las gestiones adelantadas respecto de la solicitud de visa presentada por el señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA.

Que la autoridad de visas emitió pronunciamiento dentro del término de 30 días. Que los requerimientos se enviaron al correo electrónico informado por el accionante. Además, indica que el señor tutelante contaba con los medios como el enlace vía internet, para consultar el estado y trámite de su solicitud.

Respecto del historial migratorio del señor accionante comenta que ha presentado seis (6) solicitudes de visas desde el 2013. Que el 23 de diciembre de 2019, solicitó Visa- M - EMPRESARIO (SOCIO- PROPIETARIO) como accionista de la Sociedad “RX DEVESA S.A.S.”. Que se hizo requerimiento de documentación, el día 26 de diciembre de 2019, al correo informado, de lo cual envían pantallazo anexo al escrito en el que se comprueba lo aducido. Que el 23 de enero de 2020, se desistió de la solicitud de visa, al no presentar la documentación requerida, por lo que operó el desistimiento tácito establecido en el artículo 76 de la Resolución No. 6045 de 2017.

Que el 9 de marzo de 2020, el señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, inició nuevo trámite de Visa - M- EMPRESARIO (SOCIO-PROPIETARIO) como accionista de la Sociedad "RX DEVESA S.A.S.", solicitud que fue nuevamente estudiada y se realizó requerimiento el día 25 de marzo de 2020, al correo informado.

Que el día 9 de abril de 2020, se aplicó el desistimiento tácito anteriormente mencionado, al no cumplir con el requerimiento realizado por la entidad accionada, respecto a una certificación de contador público. Que dicho requerimiento se hizo tal como lo señala el numeral 1 del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

Que no se cumple con el principio de subsidiariedad teniendo en cuenta que el accionante no interpuso derecho de petición alguno y que no se agotó vía administrativa, por tanto, el Despacho debe declarar la improcedencia de la acción tutelar. Considera que la entidad accionada no ha vulnerado derechos del actor, en tanto se ha actuado conforme al debido proceso administrativo.

CONSIDERACIONES

2. Problema Jurídico

Determinar si existe vulneración del derecho fundamental de petición y debido proceso del señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, con ocasión de la falta de respuesta de fondo a la solicitud de Visa - M- EMPRESARIO (SOCIO-PROPIETARIO) radicada el 9 de marzo de 2020, ante la entidad accionada.

3. Aspectos Generales

3.1. De la acción de tutela

La acción de tutela, se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 y 306 de 1992, como un mecanismo residual, específico y directo para la protección de derechos constitucionales fundamentales. Lo anterior, dada la sujeción de esta a que, el afectado carezca de otro medio de defensa judicial. Excepto, cuando la misma sea utilizada como un mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable (art.5-6).

Esta acción tiene dos características esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez. La primera por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un

perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda, efectiva, concreta y actual, del derecho sujeto a violación o amenaza.

Entonces, para la viabilidad y prosperidad de la acción de tutela, se requiere que se vea lesionado o amenazado un derecho fundamental con la acción u omisión de una autoridad pública o un particular, en este último caso, en los eventos definidos por la ley, un derecho fundamental establecido en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

3.2. Del derecho de petición.

Según lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política, corresponde a aquel que tiene por objeto lograr que la administración se pronuncie de fondo y oportunamente frente a lo solicitado, en cumplimiento de los fines del Estado, de suerte que, se constituya en una solución al planteamiento efectuado por el interesado.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, reglamentó el derecho de petición y sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo pertinente determinó que cualquier reclamación que se eleve ante las autoridades implica ejercicio del derecho fundamental y estableció el término de quince (15) días siguientes a su recepción, para resolver peticiones; diez (10) días cuando se trate de solicitud de documentos o de información y de treinta (30) días en casos de una consulta.

La Corte Constitucional ha recabado en distintas oportunidades en que a través de éste derecho se garantizan otros de igual naturaleza. De suerte que, resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, pues permite asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales fueron instituidas¹.

En tal sentido, ha insistido en que *“El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*².

De lo anterior se desprende, que para entender satisfecho el Derecho Fundamental que protege el artículo 23 Superior, la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos³:

a. **Pronta resolución.** *“obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo*

¹ Sentencia T-012 de 1992.

² T-332 de 2015

³ Reiterados en Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles”

- b. **Respuesta de Fondo.** Para tal fin debe cumplir con las exigencias de: (i) **claridad**, “esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión”; (ii) **precisión**, “de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; (iii) **congruencia**, “que la respuesta esté conforme con lo solicitado”; y (iv) **consecuencia** “en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada⁴”.
- c. **Ser puesta en conocimiento del peticionario⁵.**

Es de advertir, que la obligación de responder no implica aceptar lo solicitado, sino que el peticionario conozca la decisión concreta y clara de la Administración, sobre el asunto que origina la petición.

De otra parte, es de tener en cuenta, que si bien el silencio administrativo⁶ faculta al peticionario a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para promover el control de legalidad contra la respuesta presunta, tal circunstancia no implica la pérdida del derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, la que resuelva sus inquietudes.

3.3. Del debido proceso administrativo.

Este derecho fundamental se encuentra regulado en el artículo 29 superior, el cual es aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, ello en aras de mantener al acceso de los ciudadanos a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado. Atendiendo lo anterior, cobra gran relevancia cuando se trata de aquellos que tienen a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, pues implica la obligación de mantenerse al tanto del marco jurídico que regula sus funciones, pues de actuar de manera diferente su conducta podría acarrear la ejecución de actividades que carecen de legalidad.

Frente a este particular, en la 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”⁷. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se

⁴ Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ T-173 de 2013.

⁶ Art. 83 CPACA “Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado la decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa”.

⁷ Sentencia T-796 de 2006.

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”⁸.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

“(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 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.”

En este orden de ideas, cobra relevancia el principio de publicidad, pues es este uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo, en tanto con él se da a conocer al administrado la actuación desarrollada por la administración.

4. Caso concreto.

Las pruebas recaudadas en el presente trámite sumario, son las siguientes:

- Copia de requerimiento No. 029419000016854 enviado por la entidad accionada
- Copia de la respuesta de requerimiento No. 029419000016854 (2 Folios).
- Copia de formato de calificación y escritura pública bien inmueble
- Copia certificado de Libertad y Tradición de inmueble.
- Copia Registro Único Tributario
- Copia Registro Único Tributario de la Empresa “RX DEVESA S.A.S.”
- Copia declaración de renta Sociedad “RX DEVESA S.A.S.” 2017, 2018
- Copia estados financieros Sociedad “RX DEVESA S.A.S.”
- Copia de certificado de Cámara de Comercio
- Comprobante envío de requerimientos realizados por la entidad accionada al actor.

Frente al trámite de visas, es la Resolución No. 6045 de 2017 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.”, Del Ministerio de Relaciones Exteriores, la que regula la

⁸ Ibidem.

materia. En ese sentido, el término máximo para este tipo de trámites, se encuentra determinado en el artículo 78, que a la letra señala:

“DECISIÓN SOBRE UNA SOLICITUD DE VISA.

ARTÍCULO 78. PRONUNCIAMIENTOS. *La autoridad de visas podrá pronunciarse sobre una solicitud autorizando su expedición, inadmitiéndola, o negando el otorgando de la visa. El pronunciamiento sobre la solicitud se pondrá oportunamente en conocimiento del solicitante por los medios en que haya presentado la solicitud.*

Cuando para adoptar la decisión sea necesario requerir del solicitante información adicional, el término para adoptar la decisión se podrá extender hasta por 30 días calendario contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud. Si vencido este plazo el interesado no satisface el requerimiento, operará el desistimiento tácito que se establece en el artículo 76 de esta resolución.

En cualquier caso, la autoridad de visas se abstendrá de otorgar visa al extranjero que realice una conducta irrespetuosa o amenazante, profiera insultos por medio de vocabulario soez o lenguaje peyorativo hacia la Institución, el Estado colombiano, sus símbolos patrios, o cometa otros actos que vulneren los derechos fundamentales, la dignidad humana o la integridad personal de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.” (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, respecto de los efectos de no responder al requerimiento realizado por la entidad, dentro del término establecido por el artículo 78, es el artículo 76 de la Resolución No. 6045 de 2017, el que establece la consecuencia jurídica de la inacción por la parte solicitante:

“ARTÍCULO 76. DESISTIMIENTO TÁCITO DE LA SOLICITUD. *La inacción por parte del solicitante en los tiempos señalados para realizar el pago de una tasa o para atender un requerimiento, tendrá por consecuencia automática el desistimiento de la solicitud y terminación del trámite sin que medie pronunciamiento de la autoridad de visas.”*

Descendiendo al caso concreto, se observa que el señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, inició trámite de Visa – M - EMPRESARIO (SOCIO-PROPIETARIO) radicada el 9 de marzo de 2020, ante la Cancillería -Ministerio de Relaciones Exteriores. Que fue requerido por la entidad accionada, el día 12 de marzo de 2020, con radicado No. 029419000016854 al correo electrónico karenlaverde@hotmail.com, solicitando adjuntar documentación requerida para el estudio y aprobación de su solicitud de visado.

El 25 de marzo de 2020, el señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, envió la información respecto a sus propiedades, su calidad de representante legal de la empresa y la solidez de sus estados financieros, información solicitada y debidamente enviada al correo electrónico institucional.

En la misma fecha, la entidad accionada envió nuevo requerimiento con radicado No. 000419000011436, al mismo correo enviado e informado y autorizado por el accionante, respecto a certificación de contador público sobre la composición accionaria de su empresa. A su vez en los requerimientos se observa que la

entidad pone en conocimiento del término que tenía el accionante para presentar los documentos faltantes: *“solicitud se desiste automáticamente 30 días después de hacer el pago del estudio.”*

Teniendo en cuenta que el accionante no dio respuesta a este último requerimiento, el día 9 de abril de 2020, es decir treinta días después de la radicación de la solicitud, se aplicó el desistimiento tácito establecido en el artículo 76 de la Resolución No. 6045 de 2017, al no cumplir con el requerimiento realizado por la entidad accionada, respecto a una certificación de contador público. Que la notificación de dicho requerimiento se hizo tal como lo señala el numeral 1 del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011. Norma que permite la notificación por correo electrónico y que establece.

“Artículo 67: Notificación Personal:

(...)

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.”

Teniendo en cuenta el trámite que establece la norma que regula la expedición de Visas, la entidad accionada procedió a realizar la revisión de la documentación e información remitida, y como consecuencia, realizó los dos requerimientos al mismo correo autorizado por el accionante, sin embargo, éste solo respondió al primero de ellos. Pese a ello, no hubo pronunciamiento respecto del segundo requerimiento.

El Ministerio conforme a la normatividad expuesta y una vez superado el término otorgado por el artículo 78 de la Resolución No. 6045 de 2017, aplicó el Desistimiento Tácito del artículo 76, ibídem. Por lo tanto, el accionante, al no realizar lo propio, entendió la accionada que el accionante desistía de su solicitud de Visa, por lo tanto se procedió con el archivo de la solicitud.

En ese sentido, se observa que el Ministerio actuó conforme a derecho y no se violó el derecho de petición ni el debido proceso, por cuanto el trámite se realizó bajo los parámetros legales establecidos para el trámite de Visado.

El señor WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA, alega no haber tenido conocimiento del segundo requerimiento, sin embargo, obra en el expediente,

comprobante del envío al mismo correo que recibió el primer requerimiento, de igual manera pudo conocer este segundo requerimiento.

Esta instancia constitucional entiende que el accionante presenta una discapacidad visual, pero frente al trámite de expedición de visa debió estar muy atento al procedimiento dados los tiempos que otorga la norma ya mencionada, y para ello existen herramientas que permiten a las personas en situación de discapacidad por limitación visual que les facilitan el acceso a la información en medios electrónicos tales como lectores de pantalla, o aplicaciones de lectura.

Entendiendo que la Entidad accionada cumplió con el trámite procesal previsto en la resolución No 6045 de 2017 entidad, esta instancia no amparará los derechos que invoca el accionante como vulnerados.

No sobra advertir que la acción de tutela no constituye el medio para que el interesado inobserve el procedimiento al que debe someterse cualquier persona que requiera la expedición de una Visa, de suerte que, la garantía constitucional se limita a que se siga el trámite previsto en la norma.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución Política y de la ley.

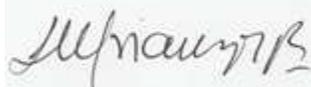
RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR EL AMPARO DEL DERECHO DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO, invocados en la presente Acción de tutela por el señor señor **WILFREDO ALBERTO CARRILLO DEVESA**, identificado con cédula de extranjería No. 383.696, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia de conformidad con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991, haciéndole saber a la interesada el derecho a interponer el recurso de impugnación dentro de los tres (3) días siguiente al acto de publicidad.

TERCERO: Si no fuere impugnado, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (inciso 2º, artículo 31 Decreto Ley 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ
Jueza