

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO

Manizales, primero (01) de abril de dos mil veintidós (2022)

PROCESO: ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE: DAVID ANTHONY MAY  
ACCIONADOS: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.  
VINCULADOS: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN.  
COORDINACIÓN DEL CFSM MANIZALES DE LA REGIONAL EJE CAFETERO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA.  
DIRECCIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA  
SALUD TOTAL E.P.S S.A  
ONCÓLOGOS DEL OCCIDENTE S.A.S  
EMBAJADA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE EN COLOMBIA  
CLÍNICA SAN RAFAEL – SOCIEDAD COMERCIALIZADORA DE INSUMOS Y SERVICIOS MÉDICOS S.A.S  
DERECHO F. DEBIDO PROCESO  
RADICADO: 17001-31-03-006-2022-00019-00  
SENTENCIA: N° 0034

### 1. Objeto de Decisión.

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela de la referencia.

### 2. Antecedentes.

#### 2.1. Lo pedido.

Se pretende por parte del señor David Anthony May la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana, integridad personal, vida digna, salud, libre desarrollo de la personalidad y reconocimiento a la personalidad jurídica; y que como consecuencia de ello se ordene a las entidades accionadas lo siguiente:

*(...) Ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores otorgar una visa que permita continuar con el tratamiento médico ordenado en razón a la patología padecida, pues según concepto del galeno tratante, no le esta permitido ningún tipo de viaje que implique la salida del país.*

#### 2.2. Hechos.

Los hechos narrados por la accionante y que dan soporte a la demanda pueden ser compendiados así:

**2.2.1.** Indicó ser nacional británico, tener 72 años y haber obtenido diferentes visas para la permanencia en Colombia, como son las de rentista de capital y de pensionado, mismas que fueron obtenidas entre los años 2011 y 2016.

**2.2.2.** Informó en el año 2015 le fue diagnosticado la patología denominada Mieloma Múltiple (cáncer en la sangre). Así mismo hizo saber que en el año 2017 inició los trámites para el otorgamiento de la visa Tipo M – Cónyuge o Compañero Permanente de Nacional Colombiano, la cual fue aprobada durante los años 2017, 2018 y 2019.

**2.2.3.** Aclaró que previo al vencimiento de la última visa otorgada, en el año 2020, solicitó la visa de residente, entendiéndolo que la misma sería otorgada, pues tenía varios años de permanencia en Colombia, ello aunado a su situación de salud, que según concepto del médico tratante, se le impedía la salida del país, petición que fue negada el día 6 de agosto de 2020.

**2.2.4.** Explicó que, ante el agravamiento de su estado de salud, en el año 2020 inició trámites para el otorgamiento de un visado, el cual fue negado, año en el que además contrajo matrimonio civil con la señora Claudia Inés Agudelo Cubillos.

**2.2.5.** Adujo que en el año 2021 hizo dos solicitudes de visa Tipo M – Cónyuge o Compañero Permanente de Nacional Colombiano, esto es en los meses de marzo y diciembre las cuales fueron negadas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

**2.2.6.** Enfatizó que, además de cumplir con las obligaciones fiscales y los aportes al sistema de seguridad social en salud; su permanencia en Colombia obedece a su situación de salud, la cual conforme a concepto médico le impide salir del país. Así mismo recalcó que su solicitud de un visado se concentra en un asunto de carácter humanitario, por lo que las múltiples negaciones le han causado la violación de los derechos fundamentales reclamados. Por último precisó que actualmente tiene cancelada su cedula de extranjería, lo que impide el movimiento de sus cuentas en entidades financieras y la atención de algunos servicios de salud.

### **2.3. Admisión.**

Por auto del 3 de febrero del año que avanza, se admitió la demanda tutelar y se vinculó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a la Coordinación del CFMS Manizales de la Regional Eje Cafetero de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia; providencia en la que además, se ordenó la notificación de la entidad accionada y de las vinculadas y se corrió traslado del escrito tutelar por el término de tres días.

#### **2.4. Obedecimiento a lo dispuesto por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Manizales en auto del 22 de marzo de 2022.**

Adelantado el trámite judicial, este despacho judicial mediante Sentencia del 16 de febrero de 2022 negó las pretensiones de la parte accionante, providencia que fue recurrida ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Manizales, Sala Civil Familia, superioridad que mediante auto del 22 de marzo siguiente declaró la nulidad de la sentencia por falta de vinculación de Salud Total E.P.S, Oncólogos del Occidente S.A.S, la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – Adres y la Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Colombia (sic).

En atención a lo ordenado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Manizales, Sala Civil Familia, este despacho judicial mediante auto del 23 de marzo de 2022, ordenó la vinculación de las entidades previamente mencionadas con el fin de integrar el contradictorio.

Con todo y ello, este despacho judicial dispuso mediante auto del 31 de marzo de 2022 la vinculación de la IPS Clínica San Rafael – Sociedad Comercializadora de Insumos y Servicios Médicos S.A.S, ello en atención a que la prestación de los servicios de salud del accionante durante los meses enero y febrero de 2022 se efectuó a través de la mencionada entidad.

#### **2.5. Pronunciamiento de las entidades accionadas y vinculadas.**

Notificada la admisión del escrito tutelar y las providencias de vinculación, las entidades requeridas rindieron su informe de rigor en los términos que seguidamente se exponen.

**2.5.1. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC.** Insistió en los mismos argumentos expuestos en la contestación inicial, pues hizo referencia a las competencias otorgadas mediante el Decreto – Ley 4062 de 2011, precisó para el caso particular que el ciudadano David Anthony May, identificado con Pasaporte No. 536909768, HE 398458 fue sancionado mediante la Resolución 202117050006136 del 11 de noviembre de 2021, y que se encontraba amparado bajo el salvoconducto No. 1440278 con vigencia hasta el 11/02/2022 para el trámite de visa tipo M, Cónyuge de nacional

Colombiano. Así mismo explicó que el otorgamiento del salvoconducto SC2, da derecho a la oferta institucional brindada por el estado colombiano entre ellos, los servicios de salud. Finalmente hizo énfasis en el deber de regularización que tienen todos los ciudadanos extranjeros en su estancia en el Estado Colombiano.

Como elementos de defensa, planteo la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por el ciudadano David Anthony Nay y no existir vulneración de derechos fundamentales que pueda ser atribuida a esa entidad. Todo ello para solicitar la desvinculación del trámite constitucional.

**2.5.2. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia – Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicios al Ciudadano.** No hizo pronunciamiento posterior a la declaración de nulidad. Sin embargo en su contestación inicial explicó competencia funcional, precisó que las solicitudes de visado efectuadas por el señor David Anthony May, han sido resueltas dentro de los términos otorgados en el artículo 71 de la Resolución 6045 de 2015 y que la negación a las solicitudes presentadas por si solas no constituyen la vulneración de los derechos fundamentales pretendidos.

Informó que el accionante ha efectuado diferentes solicitudes de visa desde el año 2014, entre ellas las tipo TP7 (pensionado) y tipo V (visitante – tratamiento médico y acompañante), frente a la primera informó que fueron expedidas, pues en su momento acreditó percibir una prestación económica del Reino Unido, y frente a las segunda, algunas fueron autorizadas pero la última que fue tramitada fue rechazada con fundamento en que *“el extranjero padece una enfermedad crónica que demanda una atención indefinida, que se encontraba vinculado al Sistema de Salud Colombiano aportando sobre un salario mínimo legal mensual vigente y que la naturaleza de esta categoría de visado “visitante” obedece a procedimientos médicos de corta estancia que se provean a extranjeros que no tengan la intención de establecerse en el país.*

Además aclaró que el señor MAY no presentó solicitudes de visado tipo M (migrante) cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano antes del 07 de abril de 2021, como lo pretende hacer valer en su escrito al argumentar que le fue expedida tal categoría de visa en los años 2017, 2018 y 2019, y precisó que en lo referente al mencionado trámite, hizo tres solicitudes de visa Tipo M, las que fueron resueltas en su orden i) inadmitida del 7 de abril de 2021 y ii) rechazadas del 10 de mayo y 15 de diciembre de 2021. Decisiones que fueron tomadas con base en los requisitos generales y específicos establecidos en la Resolución 6045 de 2017, así como los documentos adjuntos en cumplimiento a los requerimientos efectuados y el historial migratorio, por lo que según la entidad accionada su actuar si bien tuvo un resultado negativo para el solicitante, siempre se dio cumplimiento

al debido proceso establecido para ello sin que haya lugar a calificar las diferentes decisión de caprichosas o arbitrarias.

Hizo énfasis en la facultad discrecional del Estado Colombiano en cuanto al otorgamiento de visas, ello fundado en el principio de Soberanía, mismo que es reconocido en el decreto 6045 de 2017 y artículo 100 de la Constitución Política de Colombia.

Por último, indicó que la acción de tutela objeto de conocimiento es improcedente, pues los litigios relacionados con decisiones de la administración respecto de intereses particulares tienen el medio de control ordinario que es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual se opuso a las pretensiones incoadas y solicitó la desvinculación de este trámite constitucional.

**2.5.3. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud Adres.** Indicó el marco normativo referido a la delimitación de su competencia funcional y expresó que para el caso concreto se debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues ninguna de las pretensiones se enmarca dentro de las funciones asignadas por ley a esa entidad, por lo que se le puede atribuir ninguna responsabilidad dentro de la acción constitucional.

**2.5.4. Oncólogos del Occidente S.A.S.** Para el caso concreto expresó que el accionante fue valorado por última vez el día 22 de Diciembre de 2021, por parte del Dr. Diego Emilio Lopera, especialista en hemato-oncología, quien indicó que: (...) *el accionante tiene el diagnostico de Mieloma Múltiple estadio IIB (...)* y precisó el tratamiento adelantado desde el año 2014. Así mismo, expreso la IPS vinculada que el señor May tiene pendiente la realización de sesiones de quimioterapia y control por hemato - oncología, servicios que están pendiente de ser programados por falta de autorización de la E.P.S Salud Total. Por último aclaró que la demora o fallas en el servicios son única y exclusiva responsabilidad de la empresa promotora de salud a la cual esta afiliado el accionante, por lo que solicitó la desvinculación por no haber vulnerado ningún derecho fundamental.

**2.5.5. Salud Total E.P.S.** Explicó que el accionante se encuentra afiliado a esa empresa promotora de salud en calidad de cotizante como trabajador independiente y que se encuentra dentro del grupo poblacional denominado “otros cáncer hematolinfáticos > 18 años / trasplantados – médula ósea / modelos oncológicos / covid19- descartados / discapacidad psicosocial / refuerzo priorizado 30 días con co-morbilidades. Ahora bien, en cuanto al objeto de la acción constitucional, solicitó la desvinculación del trámite procesal, pues las pretensiones no se encaminan a ninguna de las funciones que cumple esa entidad dentro del Sistema General de Seguridad Social.

**2.5.6. Embajada Británica En Colombia.** Guardó silencio.

2.5.7. Clínica San Rafael – Sociedad Comercializadora De Insumos Y Servicios Médicos S.A. Guardó silencio.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Legitimación:

**Por activa:** El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 establece que *toda persona vulnerada o amenazada* en uno de sus derechos fundamentales podrá solicitar el amparo constitucional por sí misma, por representante, o a través de un agente oficioso en los casos en los que el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa. Normativa en cita que faculta a cualquier individuo, ello es sin distinción alguna por nacionalidad, a reclamar de cualquier autoridad pública o particular de forma excepcional, la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela.

Frente a este particular se ha pronunciado la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

*Lo anterior fue ratificado en la sentencia T-269 de 2008, reiterada en la T-1088 de 2012, en las que esta Corporación indicó que el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona, con independencia de las condiciones de nacionalidad, o ciudadanía. Asimismo, tales providencias indicaron que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10º del Decreto 2551 de 1991, cualquier persona vulnerada o amenazada en su derecho se encuentra legitimada para presentar acción de tutela, en la medida que todas las personas, tanto nacionales como extranjeros, son titulares de derechos fundamentales<sup>1</sup>.*

De lo anterior, se avizora que el señor David Anthony May, ciudadano británico está plenamente legitimado para reclamar del estado colombiano la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, pues su nacionalidad no es óbice para impedir el ejercicio del derecho de acción, en este caso de rango constitucional otorgado a cualquier *persona*.

**Por Pasiva:** La acción se dirige en contra el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, organismo del sector central de la administración pública nacional perteneciente a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Entidad pública frente a las cuales se predica la vulneración de los derechos fundamentales aquí implorados. (Art. 86 de la C.P, Art. 5 Decreto 2591 de 1991 y ley 489 de 1998).

---

<sup>1</sup> Sentencia T-314/16

**3.2. Inmediatez.** *En lo que respecta al cumplimiento del requisito de inmediatez, debe señalarse que con el mismo se procura que el amparo sea interpuesto oportunamente. La satisfacción de esta exigencia pretende asegurar que se cumpla el objetivo de protección actual, inmediata y efectiva de garantías fundamentales. Así, el juez debe verificar que la interposición de la tutela no se haga en forma tardía, o en tal caso, determinar si existe un motivo válido o una justa causa para el no ejercicio oportuno de la acción constitucional<sup>2</sup>*

Frente a este requisito, tenemos que el motivo fundante de la presente acción constitucional se circunscribe a la presunta vulneración de los derechos fundamentales implorados por el proceder de las entidades accionada al negar el otorgamiento de una visa al accionante, desconociendo su especial condición de salud, última negación que se dio en el mes diciembre de 2021. Así las cosas, se tiene que no han transcurrido más de dos meses entre el aparente hecho generador de la violación (15 de diciembre de 2021 y el ejercicio del derecho de acción. (2 de febrero de 2022), tiempo que a criterio de este judicial es prudente y aceptado por la jurisprudencia nacional para configurar el requisito de la inmediatez

**3.3. Competencia:** De conformidad con el Decreto 333 de 2021, se debe manifestar que, si la acción de tutela se promueve contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional su conocimiento en primera instancia, será competencia de los Jueces del Circuito o con igual categoría. En consecuencia, de ello tenemos que la resolución del presente conflicto es competencia de este judicial, además claro está, de las previsiones dadas por la Corte Constitucional en relación con el conocimiento de las acciones de tutela por los jueces constitucionales a prevención.

#### **3.4. Problema Jurídico:**

De acuerdo con la situación fáctica plantada, corresponde al Despacho determinar si ¿La acción de tutela es procedente para controvertir las decisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores en el trámite de solicitudes de visas Tipo M – Cónyuge o Compañero Permanente de Nacional Colombiano? y de ser procedente para el caso particular ¿se verificará si dentro la actuación objeto de estudio la Cancillería de Colombia violó los derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana, integridad personal, vida digna, salud, libre desarrollo de la personalidad y reconocimiento a la personalidad jurídica del accionante al rechazar la visa Tipo M – Cónyuge o Compañero Permanente de Nacional Colombiano.

#### **3.5. Normatividad y precedentes jurisprudenciales aplicables al caso concreto:**

---

<sup>2</sup> En este sentido, cfr. T-526 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-016 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-825 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-243 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-883 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

### 3.5.1. Excepciones al principio de subsidiariedad de la acción de tutela. -

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción judicial en análisis solo es procedente cuando: i) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella que aquel se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o ii) aun existiendo mecanismos ordinarios de defensa los mismos no sean idóneos, ni eficaces para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego, caso en el cual opera como mecanismo definitivo de protección. En este punto, nuestro tribunal constitucional, en Sentencia T 051 de 2016, el criterio jurisprudencial<sup>3</sup>, según el cual *el mecanismo alternativo del ordenamiento jurídico,*

*“(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. Así las cosas, si el medio judicial concreto no cumple con dichas características, y por el contrario, el derecho fundamental en juego no puede ser restablecido, procede la solicitud de amparo constitucional como medio definitivo de protección al bien jurídico.*

Por lo tanto, quien pretenda la protección de sus derechos fundamentales deberá analizar si dentro del ordenamiento jurídico la protección implorada puede obtenerse a través de acciones ordinarias, que son las llamadas para intentar en primer término, dada la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela; de modo que si el medio judicial alternativo es inexistente o ineficaz el ejercicio del amparo constitucional se abre paso.

Finalmente, entratándose de la procedencia de la acción de tutela, con el fin de controvertir las decisión de la administración pública, tenemos que si bien su juez natural y proceso correspondiente es el previsto ante la Jurisdicción contenciosa administrativa; existen situaciones en las cuales los medio procesales ordinarios no cumplen con los requisitos de *idoneidad y eficacia* para la protección de las garantías imploradas; para tal efecto y por vía jurisprudencial, se ha fijado como sub-regla de procedencia a la vía procesal constitucional aquellos casos en las cuales se esté en presencia de una persona de especial protección constitucional<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> T-494 de 2010

<sup>4</sup> Sentencia T-046/19. M. P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Sentencias T-662 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-527 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. .Ahora bien, en cuanto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, esta Corporación ha indicado que existe flexibilidad respecto de dicha exigencia. Así, en estos casos el juez de tutela debe brindar un tratamiento diferencial al accionante y verificar que este se encuentre en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones.

Categoría jurídica dentro de la cual encontramos entre otros a los siguientes grupos poblacionales: los menores de edad<sup>5</sup>, las madres <sup>6</sup>o padres cabeza de familia<sup>7</sup> las víctimas del conflicto armado<sup>8</sup> o las personas en condición de discapacidad<sup>9</sup> y los vendedores informales<sup>10</sup>.

Frente a este particular, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha manifestado lo siguiente:

*(...) Si bien los jueces de tutela deben ser estrictos en la aplicación de estos requisitos, para efectos de respetar el carácter subsidiario del mecanismo judicial en cuestión, existen casos en los que el análisis de procedibilidad de la tutela en el caso concreto se debe efectuar en forma más amplia -esto es, menos estricta-, dada la naturaleza de las personas que solicitan amparo para sus derechos fundamentales: se trata de los casos en que estén de por medio los derechos de cualquiera de los sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza (...)*

### **3.5.2. Debido proceso administrativo.**

El derecho fundamental al debido proceso tiene su fundamento en el artículo 29 de la Constitución y envuelve en si otros derechos y principios también fundamentales, pues se constituyen en la esencia misma del modelo de Estado de Derecho liberal clásico y que fueran incorporados en el modelo de Estado Social de Derecho como trascendencia de aquel, los cuales son el principio de legalidad, la igualdad ante la ley y el derecho de audiencia o defensa, así como también el principio de publicidad, de ahí que la vulneración de este derecho fundamental al debido proceso se constituye en la vulneración misma de los cimientos de nuestro Estado Social de Derecho.

Ahora bien, este derecho fundamental no sólo se aplica en el ámbito judicial, sino que también se extiende a los procesos y procedimientos administrativos.

En este punto, también ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el llamado debido proceso administrativo, al decir de esta corporación en Sentencia T-909 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2016.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1159 de 2005.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-716 de 2013

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-702 de 2012.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2012.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017, Sentencia T-386 de 2013, Sentencia T-773 de 2007

*“El derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas está contemplado en el artículo 29 superior y ha sido protegido por la Corte Constitucional en múltiples ocasiones, por lo que al respecto existe ya una línea jurisprudencial bastante consolidada<sup>11</sup>. Ha dicho la Corporación que esta garantía comprende un grupo de cautelas de orden sustantivo y de procedimiento sin presencia de las cuales no resultaría factible asegurar la vigencia del Estado social de derecho ni proteger los derechos constitucionales fundamentales de las personas<sup>12</sup>.”*

El núcleo esencial de protección de este derecho fundamental, es la verificación de la aplicación del principio de legalidad en todas las actuaciones que despliega la administración frente a los destinatarios de sus decisiones, sean estas de carácter general o abstracto, bien que sean particulares o concretas, y que su producción, no corresponda a un juicio arbitrario del funcionario que lo expide, sino que debe estar sujeto a los procedimientos señalados en la ley<sup>13</sup>, pues cada competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión, según lo ordenan el artículo 4º y 122 de la Constitución Nacional.

Ha definido la corporación constitucional éste derecho<sup>14</sup> como “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, que guardan relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal<sup>15</sup>; delimitando su objeto a la procura del “ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus actuaciones, y salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados<sup>16</sup>”.

### **3.5.3. Regulación de política Migratoria.**

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-048 de 2008; T-828 de 2008; T-917 de 2008; T-653 de 2006; T-1308 de 2005; T-849 de 1999

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-828 de 2008.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-917 de 2008. En aquella ocasión le correspondió a la sala de Revisión determinar si en el caso sub judice la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Tunja, al abstenerse de levantar las medidas cautelares que recaían sobre bienes y derechos sucesorales del peticionario “pese a existir proceso contencioso administrativo atacando el mandamiento de pago y la decisión negativa a las excepciones” había desconocido los derechos constitucionales fundamentales del actor y se procedía conferir la tutela como mecanismo transitorio para resolver un perjuicio irremediable. La Corte efectuó un conjunto de consideraciones muy importantes respecto de la importancia de respetar el debido proceso en las actuaciones administrativas y resolvió conceder el amparo invocado.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. Por medio de esta sentencia la sala de Revisión resolvió que cuando se declara la inexistencia de un funcionario que desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera mediante acto administrativo no motivado, se vulneran los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

<sup>15</sup> Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general”.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

El artículo 100 de la Constitución Política establece que los extranjeros en Colombia tienen los mismos derechos civiles que los ciudadanos. Sin embargo, también determina que por razones de orden público el Gobierno Nacional podrá subordinar a condiciones especiales o negarles el ejercicio de determinados derechos civiles.

Competencia discrecional que quedó consagrada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, contenido en el Decreto 1067 de 2015 y modificado parcialmente por el Decreto 1743 de 2015, que actualmente está vigente, en cuyo artículo 2.2.1.11.2 ello fundado en el principio de soberanía, de autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. Sin perjuicio de lo dispuesto en tratados internacionales.

A su vez el artículo 2.2.1.11.7 estableció las clases de visa temporales (TP) que se otorgarían a los extranjeros que quieren ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él. Entre las cuales se encuentra la visa TP-10 para el extranjero que desee ingresar a Colombia como cónyuge o compañero o compañera permanente de un nacional colombiano.

En cuanto al procedimiento de solicitud de visa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio de las facultades otorgadas en las anteriores normas, emitió la Resolución 6045 de 2017.

Ahora bien, en relación con la facultad discrecional del Gobierno Nacional para permitir el ingreso al país de extranjeros, reiterada en la normativa sobre políticas migratorias, debe precisarse que si bien es cierto el Ministerio de Relaciones Exteriores goza de dicha prerrogativa, también lo es que no puede tratarse de una decisión caprichosa, sino que debe estar debidamente fundamentada y precedida por un trámite que respete el debido proceso de los solicitantes.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-321 de 1996 expuso que el poder discrecional del Ministerio está ligado con el debido proceso en mayor o menor medida, según las particularidades del caso, y debe existir una motivación para la decisión adoptada, pues no puede tratarse de una decisión arbitraria.

Así mismo, expuso que la discrecionalidad es menor cuando se trata del otorgamiento de la visa y la motivación debe estar íntimamente relacionada con razones de orden público de conformidad con el artículo 100 constitucional, el incumplimiento de los deberes exigidos por la Constitución Política o en las demás situaciones previstas por el ordenamiento jurídico y con garantía del debido proceso.

En similar sentido, en la sentencia T-338 de 2015 sostuvo que los migrantes tienen derecho a un debido proceso, con fundamento en el cual debe garantizárseles la posibilidad de participar en el trámite consular, para lo cual pueden solicitar y recibir asesoría legal.

Finalmente el Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. En Sentencia Número de radicación: 2015-00401-01. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, afirmó que al tratarse de una potestad discrecional del Estado, no es arbitrario que la autoridad consular, en uso de sus facultades, compruebe la veracidad de las uniones como cónyuges o compañeros permanentes, con el fin de descartar que sean utilizadas únicamente para conseguir el visado de residencia y trabajo.

En relación con lo anterior, tenemos que mediante la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Estado colombiano, reglamentó lo atinente al tipo de visas; requisitos para la solicitud de visas; terminación de la vigencia de las visas, de forma ordinaria, anticipada o por cancelación y finalmente los aspectos procesales para las solicitudes y cancelaciones a que hubiere lugar.

En este sentido y para el caso particular tenemos que: i) Existen tres tipos de visas a saber: 1) Visa de Visitante o tipo V, 2) Visa de Migrante o tipo M y 3) Visa de Residente Tipo R. ii) Los destinatarios de las visas tipo M son los extranjeros que desee ingresar y/o permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse, y no cumpla condiciones para solicitar visa tipo "R". iii) Las visas Tipo M están condicionadas a que ocurra alguna de las condiciones previstas en el artículo 17 de la Resolución 6045 de 2017, entre ellas: 1. Ser cónyuge o compañero(a) permanente de nacional colombiano(a), (...) 11. Recibir pensión por jubilación o retiro, o recibir renta periódica de fuente lícita acreditable, en los montos previstos en el capítulo de requisitos. (...) iii) Por su parte el artículo 31 Decreto objeto de estudio en tratándose del cumplimiento de los requisitos formales, establece que (...) el lleno de los requisitos establecidos en este título da lugar y sirve de base al estudio de fondo de la solicitud de visa. La presentación de la totalidad de requisitos no tiene por consecuencia automática el otorgamiento de la visa y el artículo 32 ibídem faculta a la autoridad migratoria, además de exigir los documentos mínimos para adelantar el trámite de visado, a solicitar documentación adicional, así como realizar entrevistas en los casos en que lo estime conveniente; y que cuando el solicitante de una visa no acredite el cumplimiento total de requisitos, su aprobación quede a discrecionalidad de la autoridad de visas. iv) Como aspectos procesales, tenemos que el trámite administrativo adelantado ante la autoridad encargada de emitir las visas goza de reserva sumarial, en el sentido que el expediente que conforma la solicitud de una visa y su estudio, así como el concepto que fundamenta su otorgamiento, inadmisión o negación, tienen carácter reservado y solo se podrán dar a conocer o expedir copias de la imagen almacenada, al titular, su apoderado, o la autoridad competente, previa autorización escrita otorgada por la Secretaría General

del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 71 ibídem), v) El tiempo de resolución de la solicitud es de 5 días a partir de la entrega de los documentos exigidos según el tipo de visa solicitado (Art. 77 ibídem). vi) 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, vii) El artículo 79 de la resolución objeto de estudio establece de forma enfática que contra los pronunciamientos de la autoridad de visas no proceden recursos y viii) por interesar al caso concreto, agotado el trámite de estudio, la autoridad de visas, en uso de la facultad discrecional, podrá negar la expedición de visa y el extranjero a quien a quien se le resuelva de forma negativa no podrá registrar una nueva solicitud en los seis meses siguientes al rechazo. (art. 83 y 84 de la Resolución 6045 de 2017.

#### **4. Lo que se encuentra probado.**

- Que el señor David Anthony May es ciudadano británico, tiene 72 años, se encuentra afiliado al sistema general de seguridad social en salud en la E.P.S Salud Total S.A en calidad de cotizante, cuyo índice base de cotización lo realiza sobre un salario mínimo legal mensual vigente, esto es para el año 2021 en la suma de \$906.526.
- Que el señor David Anthony May padece la patología denominada Mieloma Múltiple estadio IIB desde el año 2014, para lo cual se ordenó como tratamiento el manejo indefinido por Hematología por tratarse de una enfermedad no curativa para el manejo paliativo con fines mejorar en su calidad de vida. Además, según concepto del galeno tratante del 19 de abril de 2021, para ese momento el señor May no era apto para viajes.
- Que el señor David Anthony May contrajo matrimonio civil con la señora Claudia Inés Agudelo Cubillos, según consta en la escritura Publica N° 6847 del 15 de diciembre de 2020.
- Que mediante Resolución 202117050006136 del 11 de diciembre de 2021, la Coordinación del CFMS Manizales de la Regional Eje Cafetero de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia impuso al señor David Anthony May multa por infracción del artículo 2.2.1.11.2.12 del Decreto 1067 de 2015, esto es por permanencia irregular en el territorio colombiano.
- Que el señor David Anthony May, ha solicitado entre los años 2014 y 2021 diferentes visas, frente a lo cual la autoridad migratoria a resuelto autorizar las siguientes: Visa: TS Temporal Especial Fecha 27/04/2011 (rentista), Visa: TS Temporal Especial Fecha 07/06/2013 (rentista), Visa: Tipo TP-7 Fecha 26/09/2014 – Pensionado, Visa: Tipo TP-7

Fecha 15/08/2015 – Pensionado o Rentista; Visa: Tipo TP-7 Fecha 09/08/2016 – Pensionado o Rentista; Visa: Tipo TP-7 Fecha 24/08/2017 – Tratamiento médico y acompañante; Visa: Tipo V Fecha 03/09/2018 – Tratamiento médico y acompañante; Visa Tipo V Fecha 26/08/2019 – Tratamiento médico y acompañante.

- Que el señor David Anthony May, ha solicitado entre los años 2020 y 2021 diferentes visas, frente a lo cual la autoridad migratoria a resuelto inadmitir o rechazar las siguientes: Visa: Tipo R – Tiempo acumulado de permanencia fecha 06/08/2020; Visa: Tipo V tratamiento médico y acompañante Fecha 26/08/2020. Visa: Cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano Fecha 7/04/2021. Visa: Cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano Fecha 10/05/2021. Visa: Cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano Fecha 15/12/2021.

## **5. Análisis del caso Concreto:**

Descendiendo al asunto objeto de examen, procede este despacho judicial, a analizar los presupuestos fácticos constitutivos de la presente acción constitucional a la luz de los condicionamientos jurídicos aplicables al caso concreto.

### **5.1. Análisis de procedibilidad.**

Frente a este requisito vale hacer referencia a las citas atrás referenciadas de la Corte Constitucional en la cual se concluye que, por regla general la acción tutelar es improcedente para controvertir la legalidad de las actuaciones de la administración pues para ello existen los mecanismos judiciales ordinarios ante el Juez natural quien es al que corresponde la salvaguarda de los derechos eventualmente conculcados, y solo de forma excepcional, puede avalarse su procedencia, siempre y cuando se soliciten como mecanismo transitorio de protección para evitar la configuración de un perjuicio irremediable o como mecanismo definitivo, excepciones que se limitan a dos condiciones: i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (por la inminencia, urgencia y gravedad de los hechos que hacen impostergable su protección) y ii) en el cual aun existiendo un mecanismo ordinario de defensa, el mismo no es idóneo, ni eficaz para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego, caso en el cual opera como mecanismo definitivo de protección.

Así las cosas y en relación con el caso concreto, advierte este judicial que las condiciones de excepción se configura en la presente causa litigiosa pues, si bien existen acciones ordinarias para controvertir las decisiones adoptadas por los entes públicos accionados, como lo son los medios de control jurisdiccional reglamentado en el artículo 134 del ley

1437 del 2011 (Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso administrativo) - Nulidad y restablecimiento del derecho, o medio de control administrativo - revocatoria directa - consagrado en el artículo 93 y siguientes ibídem; lo cierto es que el señor David Anthony May se encuentra en una situación de debilidad manifiesta que exige a este judicial un tratamiento bajo las condiciones de persona con especial protección constitucional, ello atendiendo a su edad, 72 años, y su condición de salud por el diagnóstico de Mieloma Múltiple, condiciones excepcionales que llevan a que las acciones ordinarias no sean idóneas y eficaces para la protección inmediata y plena de los derechos presuntamente vulnerados, por lo que la acción de tutela objeto de conocimiento, se abre paso y permite realizar un análisis de fondo frente a la presunta vulneración de los derechos fundamentales objeto de amparo constitucional.

#### **5.1.1. Del derecho fundamental al debido proceso en tramites de visas.**

Descendiendo al caso concreto, tenemos que el señor David Anthony May, mediante los radicado 029426000035795, 029426000036424 y 029426000040832 solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia el otorgamiento de la Visa Tipo M – Cónyuge o compañero permanente de nacional colombiano. En aquella ocasión la mencionada cartera ministerial requirió al señor May para que además de los documentos exigidos para los fines aportara: i) Certificado de movimientos migratorios tanto del solicitante como de la cónyuge y ii) los documentos pertinentes para demostrar la relación con la persona colombiana como fotos, fechas, reservas de hoteles, tiquetes juntos, contratos de arrendamiento. Culminado el estudio de la solicitud migratoria, la cancillería de Colombia resolvió rechazar las peticiones efectuadas.

Frente a este particular, y si bien las decisiones adoptadas por las autoridades migratorias tienen un carácter reservado, es preciso concluir que el proceder y decisión de la Autoridad Administrativa, no fue atentatoria del debido proceso, pues es claro para este judicial que ello nunca se fundamentó en una mera valoración caprichosa contraria a los postulados constitucionales, sino por el contrario, la confrontación de la información, de cara al trámite de visado, se efectuó en uso de las facultadas discrecionales otorgadas por la ley, misma que no fue arbitraria si lo que se pretendía era comprobar la veracidad de la unión marital como cónyuge de la señora Claudia Inés Agudelo Cubillos, ello claro esta con el fin de descartar que la modificación del estado civil del accionante, fuera utilizado únicamente desde el punto de vista formal para conseguir el visado de residencia y trabajo.

Actuación que siguió los postulados del Decreto 1067 de 2015 y modificado parcialmente por el Decreto 1743 de 2015 y la Resolución 6045 de 2017, pues las respuestas a las diferentes solicitudes se efectuaron en los tiempos previstos para ello y el funcionario encargado del trámite migratorio adelantó el trámite necesario para la comprobación de la

unión marital del señor May con la señora Agudelo Cubillos, lo que llevo a concluir que mas allá de la *affectio maritalis* o voluntad de ser esposo o de ser esposa, la intención de permanencia en el país del accionante obedecía a razones relacionadas con el tratamiento médico requerido por la patología padecida, con un agravante, que el aporte al sistema general de seguridad social en salud que efectuaba el accionante lo realizaba sobre el índice base de cotización mínimo permitido por ley, y la patología objeto de cobertura generaba un alto costo para el sistema Colombiano. Actuación que se itera está dentro del margen discrecional otorgado a la autoridad migratoria.

Frente a este caso concreto, es pertinente citar la sentencia del once (11) de marzo de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Número de radicación: 2015-00401-01. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, en la cual precisó lo relación con la discrecionalidad de la autoridad migratoria referido a la comprobación de las uniones maritales.

*(...) En este punto, resulta imperioso dejar sentado que la discrecionalidad en el otorgamiento de visas es una facultad soberana del Estado y que aunque el accionante manifieste que decidió traer a su cónyuge a Colombia para hacer vida en común, tal situación no es de su exclusivo resorte, pues no puede olvidar que el matrimonio no es un mero contrato civil, sino que se fundamenta en una *affectio maritalis* o voluntad de ser esposo o de ser esposa que, como elemento subjetivo e intencional generador de la unión marital, ha de ser real, continua y duradera; por lo que no es arbitrario que la Autoridad consular en uso de sus facultades compruebe la veracidad de tal unión para descartar la presencia del típico supuesto del matrimonio por conveniencia, cuya finalidad no es la de formalizar la relación afectiva sino, todo lo contrario; pues no en pocos casos lo que busca uno de los cónyuges es aprovechar las ventajas que ofrece la institución marital para regularizar su estancia u obtener el visado de residencia y trabajo (...).*

Así las cosas, se puede concluir que el actuar del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia no es violatorio del debido proceso administrativo reglamentado en el Decreto 1067 de 2015 y modificado parcialmente por el Decreto 1743 de 2015 y la Resolución 6045 de 2017, ni mucho menos de otras garantías constitucionales, mas aún si se tiene en cuenta que, la permanencia en el país depende única y exclusivamente del acatamiento de la Constitución y la Ley por parte del señor David Anthony May y será este quien debe reencausar su comportamiento y presentar las solicitudes de visa de acuerdo a las situaciones reales de su permanencia en el país, (art. 4 C.P) como ocurrió cuando solicitó visas como la de Pensionado -Rentista, pues fueron debidamente otorgadas sin restricción alguna en los años 2011 a 2017. Razón suficiente para negar el aparto constitucional implorado

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Manizales, Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

**6. FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** la acción de tutela presentada por el señor David Anthony Mayen contra del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y otros, las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz, con la advertencia que podrá ser impugnado este fallo dentro de los tres (3) siguientes a su notificación.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO ZULUAGA GIRALDO  
JUEZ**

Firmado Por:

**Guillermo Zuluaga Giraldo  
Juez  
Juzgado De Circuito  
Civil 006  
Manizales - Caldas**

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: **c360a1b01d518c462f45314e3d08fd384d9a98459ad62ea8b4c120f4b83a2062**

Documento generado en 01/04/2022 03:49:37 PM

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