Sentencia T-500/18

Referencia: Expediente T-6.874.784

Acción de tutela presentada por Luisa Alejandra Bravo Sainea y Lázaro Valdés Carrillo, por conducto de apoderado judicial[1], contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia- Regional Andina

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por el Juzgado Cincuenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá, el 3 de mayo de 2018 y, en segunda instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 22 de junio de 2018, dentro de la acción de tutela promovida por Luisa Alejandra Bravo Sainea y Lázaro Valdés Carrillo, por conducto de apoderado judicial, contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - Regional Andina.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del 27 de julio de 2018, proferido por la Sala de Selección Número Siete.

I. ANTECEDENTES

En esta oportunidad se estudia el caso del ciudadano cubano Lázaro Valdés Carrillo. La parte actora, obrando mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela para reclamar la defensa de sus derechos fundamentales que, estima, fueron vulnerados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - Regional Andina al expulsar al extranjero del país por el término de 10 años. Explica el ciudadano que tal determinación se adoptó en contravía de su derecho fundamental al debido proceso, ya que nunca fue advertido de las actuaciones administrativas migratorias iniciadas en su contra y, por consiguiente, no pudo ejercer legítimamente su derecho a la defensa material. No fue escuchado dentro

[1] En nombre de ellos y en representación de los menores Lázaro Santiago Valdés Bravo y Santiago Camacho Bravo.

del proceso, hecho que impidió que la Entidad accionada considerara su arraigo familiar en el territorio nacional, al haber conformado un hogar estable integrado por su compañera permanente y dos menores de edad, y el riesgo latente que, actualmente, representa su regreso a Cuba, donde es considerado "*objetivo militar de alta traición a la revolución Cubana y Bolivariana*"[2], tras haber desertado de la misión médica asignada en Venezuela. Por estos hechos y ante la condición vigente de expulsión del señor Valdés, se solicita la intervención urgente del juez constitucional.

La parte accionante fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos[3]:

1. Hechos

1.1. El señor Lázaro Valdés Carrillo es ciudadano cubano y cuenta, a la fecha, con 49 años de edad[4]. Nació en la Provincia de Pinar del Río, estudió medicina en el Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana y el 23 de julio de 1993 recibió el título académico de médico general[5].

1.2. El 26 de diciembre de 2009, por orden del Gobierno cubano y en calidad de fuerza laboral y productiva, fue enviado a una misión médica a Venezuela donde fue asignado para desempeñar funciones en el municipio de Maturín, Estado de Monagas[6]. Residió en una *casa de médicos* junto con otros profesionales cubanos y permaneció bajo la supervisión y control constante de los "*vigilantes de la revolución*"[7]. Debía cumplir un horario de trabajo desde la 8.00 a.m. hasta las 5:00 p.m. y en caso de desobediencia sería trasladado a la Isla, donde sería objeto de sanciones penales y disciplinarias de escarnio ante la sociedad[8].

1.3. En el año 2011, desertó de la misión médica pues no compartió las políticas de acción que regían su funcionamiento, permeadas, desde su óptica, por tratos inhumanos, explotación laboral y precarias condiciones socioeconómicas, agravadas por la situación apremiante de violencia en el territorio venezolano[9].

---

[2] Folio 4.

[3] La Sala advierte que la relación de hechos que se expondrá a continuación obedece a la narración exclusiva que de ellos realiza la parte accionante en su escrito de tutela. Con todo, se advierte que al analizarse el caso concreto, se hará referencia a la *situación fáctica probada* tomando en consideración las afirmaciones de la parte accionante en contraste con los elementos de juicio allegados al proceso.

[4] De acuerdo con la fotocopia del Registro del Estado Civil de la República de Cuba, el señor Lázaro Valdés Carrillo nació el 1 de marzo de 1969 (folio 29). En adelante, siempre que se haga mención a un folio del expediente se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[5] En el proceso obra certificado expedido por el Ministerio de Educación Superior -Instituto Superior de Ciencias Médicas de la Habana -Cuba donde consta que el accionante recibió el título de Doctor en Medicina de la referida escuela de estudios el 23 de julio de 1993 (folio 39).

[6] Desde el año 1960 las misiones médicas son "*una manera solidaria de buscar reconocimiento internacional y sustento económico para la República de Cuba.* [Los] *profesionales que son enviados a participar de las mismas, deben ceñirse estrictamente a un reglamento* [que refleja e irradia la ideología y las políticas comunistas y] *que les limita sus derechos a: la libertad de locomoción,* [a] *relacionarse fuera de lo laboral con venezolanos, y* [a] *no realizar actividades diferentes a las involucradas en el desarrollo de la profesión*" (folio 4). De acuerdo con William LeoGrande, profesor de la Escuela de Asuntos Públicos de American University of Washington D.C. (EE.UU): "*En años recientes, Cuba empezó a cobrar a los países que pueden pagar. Como sabemos, en el caso de Venezuela, este país le da a cuba crédito para la compra de petróleo a cambio del servicio de médicos, enfermeros y técnicos sanitarios cubanos que están en Venezuela*" (folio 145).

[7] Folio 4.

[8] De acuerdo con el apoderado judicial de la parte accionante, esta situación de restricción de derechos a los cubanos en misión médica en Venezuela fue debidamente documentada por la BBC en el siguiente link: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140918cubapotenciahumanitariaenafricabd.

[9] En palabras del apoderado judicial de la parte accionante: "*La motivación que lo empujó a tal decisión, es que no simpatizaba con las políticas Cubanas, el mero hecho de exigir unas mejores condiciones de trato y alimentación en el CDI Boquerón, municipio de Maturín, Estado de Monagas (Venezuela), le causaba constantemente conflictos con los guardas de seguridad*

En virtud de esta decisión, sostiene, fue declarado "*objetivo militar de alta traición a la revolución Cubana y Bolivariana*"[10] y "*amenazado bajo sospecha por ser contrarrevolucionario*"[11], por lo que decidió refugiarse, pues de ser capturado se enfrentaría, conforme a las políticas penales y migratorias de su país, a un "*juicio donde su vida, o en el mejor de los casos su libertad se verían* [gravemente afectadas]"[12], en el marco de un proceso revestido de arbitrariedades[13].

1.4. Ante esta situación, acudió a la Embajada de Estados Unidos en Venezuela a fin de ser amparado por el Programa PAROLE[14], esto es, un tipo especial de admisión al país americano que hasta el año 2014 operó bajo la discrecionalidad del Departamento de Seguridad Nacional y tenía por finalidad ofrecer beneficios de permanencia en dicho territorio. La respuesta fue negativa, por lo que "[al quedar] *sin rumbo,* [sin] *esperanza* [alguna]"[15] y ante el temor fundado de ser deportado a Cuba, el 24 de julio de 2011, ingresó irregularmente a Colombia, por la frontera con Cúcuta, Departamento de Norte de Santander.

1.5. Aunque su intención inicial no era asentarse en el territorio sino refugiarse transitoriamente mientras el Gobierno Americano le brindaba apoyo, al no lograr la colaboración esperada y siendo "*un inmigrante, indocumentado, sin dinero, sin familia ni amigos*"[16], se vio abocado a buscar alternativas de vida en Colombia a fin de subsistir. Así, encontró la oportunidad de trabajar informalmente como *cotero*[17] del Aeropuerto Internacional El Dorado, oficio cuya remuneración no le alcanzó para satisfacer sus necesidades básicas, por lo que vivió de la ayuda brindada por los comerciantes del Barrio Santa Fe, en Bogotá, donde instaló temporalmente su lugar de habitación[18].

---

del Estado, en la casa para médicos, quienes lo tenían advertido que lo iban a enviar a Cuba, por ir en contra de la Revolución, y allí lo iban a judicializar". A ello se le sumaba la grave situación de orden público en el país. Relató que para el año 2010 fueron asesinados 68 médicos cubanos que prestaban servicios en Venezuela (folio 4).

[10] Folio 4.

[11] Folio 4.

[12] Así lo dispone, expresamente, la Ley 62 del 29 de diciembre de 1987 (Código Penal cubano) en sus artículos 28.1 y 135.1 y el Decreto- Ley 302 modificativo de la Ley 1312 del 20 de septiembre de 1976 (Ley de migración) en sus artículos 9.1 y 47.1 (folio 5).

[13] En este punto, la parte accionante se refirió al caso de María Eugenia Calvar Rivero y su hija Maudie Valero Calvar vs Cuba (Resolución 6/82- Caso 7.602) y al caso de Eduardo Eloy Álvarez Hernández vs Cuba (Resolución 11/82- Caso 7.898) resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con graves violaciones a garantías fundamentales en el marco de procesos judiciales seguidos en su contra (folio 5).

[14] El PAROLE era un tipo especial de admisión a los Estados Unidos, no una visa, que se ejecutaba a discreción de los Servicios de Inmigración y Ciudadanía de los Estados Unidos (USCIS) aunque la Sección Consular era quien realizaba la mayor parte del procedimiento. A diferencia de las visas de inmigrante, los beneficiarios de PAROLE no entraban al país con estatus de residente legal permanente. Estuvo vigente hasta el año 2014 (folio 5).

[15] Folio 5.

[16] Folio 6.

[17] Para los efectos de esta providencia, cotero es la persona que tiene como oficio cargar objetos pesados o descargarlos.

[18] Este hecho se desprende del acto de declaración con fines extraprocesales No. 886 del 5 de abril de 2018 realizado en la Notaría Dieciocho del Círculo de Bogotá por el señor Arlinson Alexander Palacio en el que declara lo siguiente: "*Declaro que conozco de vista, trato y comunicación desde hace seis (6) años a el señor Lázaro Valdés Carrillo de nacionalidad Cubana, identificado con pasaporte No. E070491 y por el conocimiento que tengo de él me consta que es medio probatorio, que vivía en el apartamento de un cubano en el Barrio Santa Fé, cerca donde vivo con toda mi familia. Igualmente manifiesto que luego de saber su historia y que lo* [recomendaron] *para trabajar, lo llevaba conmigo al aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, para que trabajara cargando y descargando mercancías, porque yo tengo mi carro inscrito para esas labores en ese lugar. Él es fuerte y trabajaba bien en eso de cotiar, a pesar de ser un médico. Nunca se robó o cogió nada que no fuera de él, pues en esas labores se encuentran muchas personas que se aprovechan de la ocasión, y sustraen mercancía. A pesar de la miseria en la que él vivía, y de las cosas valiosas que descargábamos*". Igualmente del acto de declaración con fines extraprocesales No. 900 del 6 de abril de 2018 realizado en la Notaría Dieciocho del Círculo de Bogotá, en el que los ciudadanos Yeimy Urango Buelvas y John Jeistheen Moreno Ortiz, declararon: "*Séptimo. Declaramos que conocemos de vista, trato y comunicación desde hace seis (6) años, respectivamente* [a] *Lázaro Valdés Carrillo de nacionalidad Cubana, identificado con Pasaporte No. E070491 y por el conocimiento que tenemos de él nos consta que es medio probatorio, que vivía en el apartamento de un cubano en el Barro Santa Fé, cerca donde* [vivimos] *con toda* [nuestra familia]. *Igualmente manifestamos*

1.6. A fin de regularizar su situación migratoria y evitar ser judicializado en Cuba, solicitó refugio político ante las autoridades colombianas. El Gobierno negó la condición de refugio y dispuso el otorgamiento de tres salvoconductos migratorios, cada uno por 3 meses, circunstancia que no brindó una solución material y permanente a su estatus de inmigrante apátrida[19] "*en estado de vulnerabilidad, y perseguido político del régimen Cubano y Venezolano*"[20]. Ante este escenario, intentó en diversas ocasiones legalizar definitivamente su estancia en el territorio nacional, siendo infructuoso el resultado.

1.7. Ante el apremio de proteger "*sus derechos a la vida* [y]*dignidad humana*"[21] se quedó forzosamente en Colombia. Asentado en el territorio solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional la convalidación de su título de médico, aportando como identificación su pasaporte[22]. Mediante la Resolución 3373 del 8 de abril de 2013 se reconoció para todos los efectos académicos y legales en Colombia su profesión[23]. Sin embargo, dicha convalidación no legalizó su oficio de médico en el país, por lo que "*inducido por la desesperación*"[24] obtuvo una identificación falsa que le permitió obtener la credencial médica respectiva y de esta forma desempeñarse en su profesión "*con total calidad y acogida en las comunidades de Nimaima y Villeta (Cundinamarca), desde finales del año 2013 hasta* [el] *2017*"[25].

1.8. La Dirección Regional Andina de la Unidad Administrativa Especial

---

que luego de saber su historia, lo relacionamos con el señor Arlinson Alexander Palacio, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.571.399 de Bogotá para trabajar, en el aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, para que [trabajara] *cargando y descargando mercancías,* (sic) *el señor Arlinson Alexander Palacio* [nos] *contaba que Lázaro Valdés Carrillo era muy confiable y muy bueno para trabajar, que nunca se robó o cogió nada que no fuera de él, pues en esas labores se encuentran muchas personas que se aprovechan de la ocasión, y sustraen mercancía. A pesar de la miseria en la que él vivía, y de las cosas valiosas que descargábamos*" (folios 6 y 55 al 58).

[19] De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, por apátrida se entiende toda persona que no sea automáticamente considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Por su parte, según la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- apátrida es la "*persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. (Art. 1 de la Convención sobre el estatuto de los apátridas, de 1954). Como tal, un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad, como por ejemplo, en el contexto de la protección diplomática de un Estado en que el principio aplicable es que un Estado solamente puede ejercer la protección diplomática en favor de sus nacionales. Por tanto, el apátrida sólo podrá disfrutar de la protección diplomática "en el momento del perjuicio y en la fecha de la presentación oficial de la reclamación, tenga residencia legal y habitual en ese Estado." (Art. 8 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, adoptado por la CDI, en 2004). No tiene, además, los derechos inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia temporal, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje*".

[20] Folio 6. En este punto, el apoderado judicial de la parte accionante advirtió que el señor Lázaro Valdés Carrillo tiene la condición de apátrida, ya que, de conformidad con el artículo 9.1. del Decreto Ley 302 modificativo de la Ley 1312 del 20 de septiembre de 1976: "*Se considera que un ciudadano cubano ha emigrado, cuando viaja al exterior por asuntos particulares y permanece de forma ininterrumpida por un término superior a los 24 meses sin la autorización correspondiente, así como cuando se domicilia en el exterior sin cumplir con las regulaciones migratorias vigentes*".

[21] Folio 6.

[22] El número de pasaporte del señor Lázaro Valdés Carrillo es E070491 expedido en La Habana -Cuba (folios 30 al 38).

[23] Mediante la Resolución 3373 del 8 de abril de 2013, el Ministerio de Educación Nacional dispuso: "*Artículo primero.- Convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de Doctor en medicina, otorgado el 29 de julio de 1993, por el Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana, Cuba, a Lázaro Valdés Carrillo, ciudadano cubano, identificado con pasaporte No. E070491, como equivalente al título de médico, que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de acuerdo con la Ley 30 de 1992. Parágrafo. La convalidación que se hace por el presente acto administrativo no exime al profesional beneficiario del cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas que regulan el ejercicio de la respectiva profesión. Artículo segundo. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra la misma procede el recurso de reposición, que debe ser presentado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación de conformidad con el artículo 76 de la Ley 1437 de enero 18 de 2011*" (folio 40).

[24] En palabras de la parte accionante: "*Todo lo anterior tiene como fin contextualizar la esencia de la presente acción, pues para poder legalizar el ejercicio de la profesión de médico (legalmente convalidada en nuestro País) el señor Lázaro Valdés Carrillo, cometió un error inducido por la desesperación, que lo llevó a acudir a mecanismos alternos para poder acceder a una ciudadanía que le permitiera obtener la credencial para ejercer como médico*" (folio 7).

[25] Según lo afirmó la parte accionante, tal hecho se desprende de las declaraciones extrajuicio rendidas por los señores Danilo Andrés Rocha Enciso, actual Alcalde del municipio de Nimaima -Cundinamarca, Néstor Josías Hernández Feo, actual Concejal del mismo municipio, además de los testimonios de más de 430 ciudadanos residentes en la zona (folio 6).

Migración Colombia inició, por la información de un anónimo, una investigación en su contra, ordenándose su deportación del país[26]. Posteriormente, se expidió la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 que dispuso discrecionalmente, con fundamento en el poder soberano y argumentando representar un peligro para la seguridad y el orden nacional, su expulsión del territorio colombiano y la prohibición de ingresar "*al* [mismo] *dentro del término de diez (10) años, contados a partir de la fecha de su salida del país, informándole que solo* [podría] *regresar con una visa otorgada por las oficinas consulares de la República de Colombia, una vez transcurrido el término ya señalado, de conformidad con el artículo 2.2.1.13.2.4. del Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015*"[27]. En particular, se estimó que se hizo "*aparecer como colombiano al obtener su registro civil de nacimiento y de allí urdir toda una serie de componendas que le han permitido incluso laborar con entidades estatales*"[28].

1.9. En criterio de la parte accionante, las medidas de deportación y expulsión fueron "*deshumanizadas, autómatas y aisladas a* [la situación de Lázaro Valdés]"[29]. En particular, la última decisión se profirió en contravía del debido proceso, pues el ciudadano cubano nunca fue informado de las actuaciones iniciadas por las autoridades migratorias colombianas. "[E]*l procedimiento de notificación de la investigación administrativa* [se adelantó] *de manera mecánica, sin tener en cuenta que si* [él] *trabajaba en el municipio de Nimaima* [como médico, tal como era de conocimiento de Migración Colombia], *mal podría* [haber sido ubicado] *en la ciudad de Bogotá* [como erróneamente lo pretendió la entidad]"[30]. Pese a lo anterior, se dio apertura formal al trámite sin su presencia, cercenándose el legítimo derecho a la defensa material y contradicción. Consecuentemente, ante la imposibilidad de participar en dicho escenario se dispuso arbitrariamente su expulsión mediante una decisión "*pobremente motivada*"[31], notificada un año después de proferirse, sin consultar las particularidades de su caso[32].

1.10. En concreto, la Entidad accionada no consideró, antes de adoptar su decisión, la posibilidad de regularizar la situación migratoria del actor en el país

---

[26] En este punto, es importante aclarar que la parte accionante afirmó que la medida de deportación se materializó ya que Lázaro Valdés acudió a "*mecanismos alternos para poder acceder a una ciudadanía que le permitiera obtener la credencial para ejercer como médico*". Sin embargo, como se observará más adelante, tal decisión se adoptó mediante la Resolución 194-731827 del 8 de agosto de 2011 por haber ingresado y permanecido de manera irregular en el territorio colombiano. Posteriormente, se constató por las autoridades migratorias que el ciudadano extranjero incumplió la orden de deportación, se quedó en el país ilegalmente y obtuvo una identificación falsa que le permitió ejercer su profesión en entidades estatales. Por ello, se profirió la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 que dispuso su expulsión del territorio colombiano. Esta situación será aclarada con posterioridad siguiendo cronológicamente los hechos probados en el proceso.

[27] Folio 138.

[28] Folio 138.

[29] Folio 13.

[30] Folio 7.

[31] En los términos de la parte accionante: "*La autoridad migratoria que sancionó al médico Lázaro Valdés Carrillo está sobrevalorando la potestad discrecional basada en la soberanía del Estado Colombiano, y con arbitrariedad pasa por encima de la constitución nacional y tratados internacionales, que protegen el derecho preferente y fundamental de los niños a tener una familia y no ser separados de ella; también se desconoció el derecho fundamental a un debido proceso, y reconocimiento de este inmigrante como una persona en estado de vulnerabilidad, que ha actuado bajo la necesidad apremiante de proteger su vida y libertad, puesto que la decisión de expulsión debió ser tomada bajo cánones motivados, y analizando las particularidades circunstanciales del extranjero a expulsar*" (folios 7 y 9).

[32] Como lo manifestó la parte accionante: "*Pero contrariamente, tiene una orden de deportación y una de expulsión, y ninguna de ellas se manifiesta tan siquiera someramente sobre la situación de riesgo a la vida, integridad personal y libertad del galeno Lázaro Valdés Carrillo, son disposiciones administrativas deshumanizadas, autómatas y aisladas a las situaciones particulares de mi representado*" (folio 13).

ya que (i) residía en el municipio de Villeta -Cundinamarca desde el año 2014[33] con su compañera permanente, Luisa Alejandra Bravo Sainea, con quien posteriormente formó una familia integrada por su hijo Lázaro Santiago[34] e hijastro Santiago[35] a quienes asistía con "*decoro, constancia y amor*"[36]; (ii) durante su estancia en el territorio nacional nunca atentó contra la seguridad, el orden, la salud pública y la tranquilidad social, por el contrario, con sus conocimientos, contribuyó a mejorar la calidad de vida de los pobladores, y (iii) su expulsión de Colombia lo ubica en una situación de vulnerabilidad e incertidumbre, pues no se indicó hacia donde debía trasladarse, olvidando que no tiene un país donde asentarse con vocación de permanencia, ya que no puede regresar a Cuba donde, al parecer, sería sometido a medidas lesivas de sus derechos, incluyendo la invalidación de su título de médico[37].

1.11. Con fundamento en lo anterior y ante la condición vigente de expulsión acompañada de la calidad de apátrida del señor Valdés Carrillo, la parte accionante presentó acción de tutela advirtiendo que aquel continua en el país pero "*no* [es] *un delincuente*, [sino] *un inmigrante en estado irregular, un profesional calificado, que en aras de proteger sus derechos a la vida, dignidad humana, libertad y conexos, se quedó en* [Colombia], *sobreviviendo, y que con el transcurrir del tiempo, y como es natural, organizó una familia, por la que ha luchado para mantenerla emocionalmente y económicamente*"[38]. Por estos hechos se aduce que es beneficiario de un tratamiento reforzado en los términos de los instrumentos internacionales que rigen la materia, en especial el artículo 22.8[39] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia constitucional.

1.12. En virtud de lo dicho, se solicita el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, unidad familiar y dignidad humana, como consecuencia de lo cual se le ordene a la Entidad accionada (i) revocar las decisiones sancionatorias que dispusieron su deportación y posterior expulsión del país; (ii) adelantar las actuaciones administrativas correspondientes con respeto al debido proceso y al ejercicio de defensa y contradicción y (iii)

---

[33] Para sustentar esta afirmación, se aportó al expediente acto de declaración extrajuicio del 14 de abril de 2018 realizado en la Notaría Única del Círculo de Villeta -Cundinamarca por el señor Jaime Hernando Cifuentes Quiroga en el que declara: "*Segundo. Declaro y certifico que le arrende el primer piso de mi casa que se encuentra ubicada en la calle 11 No. 3-57 de la Urbanización Villa María de Villeta Cundinamarca, dicho contrato de arrendamiento se suscribió el día 16 de mayo del año 2014 hasta el día 28 de febrero del año 2018. Tercero. Declaro y certifico que el señor Lázaro Valdés Carrillo ha sido una persona muy cumplida en sus pagos, vecino solidario y amigo leal*" (folios 7 y 52).

[34] De acuerdo con la fotocopia del registro civil de nacimiento, Lázaro Santiago nació el 26 de noviembre de 2015 por lo que, a la fecha, cuenta con 3 años de edad (folio 7 y folio 51 del cuaderno de Revisión).

[35] De acuerdo con la fotocopia del registro civil de nacimiento, el menor Santiago Camacho Bravo hijo de la señora Luisa Alejandra Bravo Sainea nació el 27 de diciembre de 2009 y cuenta, a la fecha, con 8 años de edad (folio 43).

[36] Folio 8.

[37] Así lo dispone el Código Penal cubano: "*Abandono de funciones. Artículo 135.1. El funcionario o empleado encargado de cumplir alguna misión en un país extranjero que la abandone, o, cumplida ésta, o requerido en cualquier momento para que regrese, se niegue, expresa o tácitamente, a hacerlo, incurre en sanción de privación de libertad de tres a ocho años. 2. En igual sanción incurre el funcionario o empleado que, en ocasión del cumplimiento de una misión en el extranjero y contra la orden expresa del Gobierno, se traslade a otro país*". En igual sentido, el artículo 28.1 del citado cuerpo normativo prevé, en estos casos, la imposición de sanciones principales dentro de las que se encuentran la muerte, la privación de la libertad y el trabajo correccional con y sin internamiento y las penas accesorias, encontrándose dentro de ellas el destierro, la privación/suspensión de derechos, incluidos aquellos de naturaleza paterno-filial y de tutela y la prohibición del ejercicio de una profesión, cargo u oficio.

[38] Folio 6.

[39] Artículo 22.8. "*Derecho de Circulación y de Residencia.* (…) *8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas*".

concederle un plazo prudencial para regularizar su situación migratoria en el territorio mediante la concesión de la visa tipo "R" (residentes), dada la nacionalidad colombiana de su compañera permanente e hijo a fin de ser reconocido como un sujeto con identidad nacional[40]. Finalmente, en forma subsidiaria, que se decrete la suspensión provisional de los efectos de las referidas determinaciones migratorias.

2. Respuesta de la entidad accionada

2.1. Una vez se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela por parte del Juzgado Cincuenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá, el 19 de abril de 2018, el Despacho ordenó notificar a la Entidad accionada para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción[41].

2.2. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia -UAEMC- dio contestación al requerimiento judicial solicitando negar el amparo, por la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales invocados[42]. Para sustentar esta postura, señaló que la autoridad migratoria puede imponer una medida de expulsión discrecional, de acuerdo con las circunstancias contenidas en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, en armonía con los criterios normativos consignados en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

Esta decisión deberá estar motivada únicamente "*por la norma que le otorga la facultad legal a la autoridad migratoria fundamentada en los principios constitucionales que la rigen. No obstante, si la decisión involucra un vicio de procedimiento en su formación, falsa motivación o es constitutivo de error de apreciación o de desviación de poder, o suponga la falta de aprobación de los juicios de necesidad y proporcionalidad, puede considerarse que dicho acto administrativo es manifiestamente arbitrario, y por lo mismo, contrario al principio de legalidad que fundamenta el derecho fundamental al debido proceso administrativo. En ese sentido, para imponer una medida migratoria de expulsión, con base en el 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1067 de 2015, el procedimiento de formación del acto administrativo, debe contar dentro del expediente con el documento sobre el cual se está tomando la decisión, entre ellos el informe remitido por autoridad competente, cuando así sea el caso. Expedida y firmada la resolución de expulsión, el extranjero será notificado de manera personal de la misma y previa coordinación efectuada con las autoridades del país de origen del extranjero, se traslada al país de destino o se realiza entrega mediante acta a una comisión de autoridades del país de origen del extranjero objeto de la medida*"[43].

Advirtió que, tras consultar su estatus migratorio, se encontró que le fue impuesta una medida administrativa de deportación mediante la Resolución 194 del 8 de agosto de 2011, por haber ingresado y permanecido irregularmente en el país. A

---

[40] Lo anterior, señaló, en los términos del artículo 21 de la Resolución 6045 de 2017, "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015*".
[41] Folios 223 al 226.
[42] Folios 227 al 252.
[43] Folio 245.

pesar de lo anterior, el extranjero no registró movimiento migratorio alguno, esto es, no dio cumplimiento a la sanción impuesta, por lo que este hecho configura una causal de expulsión del territorio nacional[44]. Posteriormente, adelantó diligencias tendientes a obtener la condición de refugiado y le fueron expedidos salvoconductos de trámite de refugiado. Tiempo después, se encontró que obtuvo fraudulentamente una identificación como nacional que le permitió, incluso, laborar como profesional de la medicina al servicio de entidades estatales. Con fundamento en ello, se profirió la Resolución 13384 del 21 de diciembre de 2016, a través de la cual se dispuso la anulación de su registro civil de nacimiento inscrito ilegalmente en la Registraduría de Facatativá -Cundinamarca el 19 de abril de 2013. Tal circunstancia condujo, a su vez, a que se emitiera, en ejercicio de la facultad discrecional, la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, mediante la cual se ordenó su expulsión del país por el término de 10 años, tras constatarse que incurrió en la infracción establecida en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, esto es, poner en riesgo la tranquilidad, el orden, la salud y la seguridad pública, siendo imperativo su retiro inmediato del territorio. De acuerdo con la Entidad, el procedimiento migratorio se adelantó "*conforme a derecho y sin vulnerar el debido proceso*"[45].

El acto administrativo sancionatorio fue notificado por aviso del 7 de febrero de 2018 y quedó ejecutoriado ese mismo día. Así pues, la decisión de expulsión se encuentra vigente y no es procedente la regularización del actor en el país[46].

3. Decisiones que se revisan

3.1. Decisión del juez de tutela de primera instancia

El Juzgado Cincuenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 3 de mayo de 2018, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso y le ordenó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (i) dejar sin efectos la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, que dispuso la expulsión del accionante del territorio nacional; (ii) adelantar nuevamente el procedimiento administrativo migratorio con sujeción estricta al debido proceso, la defensa y la contradicción considerando, además, la situación particular del actor, esto es, "*su actual arraigo en el país, como la necesidad imperativa de proteger el derecho a tener una familia y no ser separada de ella*"[47] y (iii) concederle el salvoconducto respectivo para permanecer en Colombia durante el tiempo que tardará la realización del trámite referido.

---

[44] De acuerdo con el artículo 44 del Decreto 1743 de 2015, "*Por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos III al XI, y 13, del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1067 de 2015*", por movimiento migratorio se entiende el "[r]*egistro que realiza la Autoridad Migratoria en el cual se documentan las autorizaciones de entrada o salida de una persona en el territorio nacional*".

[45] Folio 245.

[46] Estas conclusiones fueron plasmadas en la Orden de Trabajo No. 20167030004904 del 10 de febrero de 2017 impartida por el Coordinador de Verificaciones de la Regional Andina de Migración Colombia tendiente a: "*verificar* [la] *autenticidad del registro civil y de la cédula de ciudadanía del extranjero Lázaro Valdés Carrillo, por tratarse de un ciudadano cubano que trabaja como médico. Así mismo, verificar los documentos, actividades y situación migratoria de dicho extranjero. El cumplimiento de estas diligencias se realizará conforme a lo establecido en los Decretos 1067 de 2015 y 4062 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 002 del 02 de enero de 2012*" (folios 130 al 133).

[47] Folio 279.

El Despacho advirtió que el Decreto 1067 de 2015 contempla en sus artículos 2.2.1.13.2.1 y 2.2.1.13.2.2 los eventos que permiten la expulsión del territorio nacional de un ciudadano extranjero. El primer supuesto normativo dispone que serán destinatarios de una medida de esta naturaleza quienes, entre otras hipótesis, no hayan dado cumplimiento a una resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país o permanezcan documentados fraudulentamente como nacionales colombianos o de otro país. En este escenario se prevé la posibilidad de controvertir el acto administrativo que imponga la medida de expulsión mediante los recursos dispuestos en sede administrativa, que se concederán en el efecto suspensivo. A *contrario sensu*, la segunda disposición establece *otros eventos de expulsión* y señala que el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, podrán expulsar a los extranjeros que, a su juicio, realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la tranquilidad social o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representan un riesgo para la vigencia de estos fines estatales. La decisión que se fundamente en estos hechos no es susceptible de ser impugnada.

Para la autoridad judicial, la Entidad accionada profirió una decisión de expulsión sobre la base de considerar que en el caso del peticionario se configuraban los supuestos de hecho discrecionales previstos en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, esto es, que su permanencia en el país representaba un inminente riesgo aun cuando la situación fáctica se enmarcaba probatoriamente dentro de los eventos normativos específicos señalados en el artículo 2.2.1.13.2.1 *ibídem*, pues el extranjero Lázaro Valdés Carrillo no solo desatendió la orden de deportación impuesta, aspecto que no fue analizado en el acto administrativo de expulsión, sino que, además, empleó documentos de identificación falsos para figurar como nacional y, de esta forma, ostentar el cargo de médico en entidades estatales. Esta ausencia de tipificación adecuada de los hechos le impidió al actor "*la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción dentro de la vía gubernativa*"[48], prerrogativa que comprende la posibilidad de que la persona afectada sea escuchada, presente pruebas, exponga sus argumentos, inclusive, sus circunstancias personales y estas sean individualmente consideradas[49].

Como consecuencia del error sustancial cometido, explicó el Despacho, se profirió una declaratoria de expulsión con la potencialidad de interferir negativamente en la unidad familiar del accionante, garantía que solo es susceptible de intervención estatal legítima cuando la actuación judicial o administrativa que imponga la restricción se despliegue con sujeción a los lineamientos constitucionales y legales vigentes. En el caso concreto, el procedimiento migratorio en contra de Lázaro Valdés Carrillo se adelantó evidentemente en contravía del debido proceso, situación que impedía por demás la limitación de preceptos superiores tales como la conservación del núcleo familiar del extranjero, integrado por sujetos titulares de derechos prevalentes.

3.2. Impugnación presentada por la Unidad Administrativa Especial

[48] Folio 277.
[49] Para fundamentar este argumento, la autoridad judicial citó la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2013, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia.*

Migración Colombia

La anterior determinación fue impugnada por la Entidad accionada pidiendo revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, negar el amparo de los derechos fundamentales[50]. Señaló que es el ente competente para determinar la norma sobre la cual debe fundamentarse la medida de expulsión decretada, por lo tanto, no debe la autoridad judicial de instancia "*abrogarse funciones que no le asisten*"[51]. En el caso del señor Valdés Carrillo, se aplicó la norma de expulsión discrecional en atención a que existía una resolución de la Registraduría Nacional del Estado Civil que estableció que los documentos de identidad obtenidos por el ciudadano eran falsos, situación que dio lugar al supuesto normativo del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, esto es, afectar el orden y la salud pública al laborar en actividades médicas "*sin los documentos que* [acreditaban su idoneidad], *poniendo así en peligro a las personas que* [fueron] *atendidas por* [él]"[52]. En esta medida no se trataba de una simple defraudación a la fe pública en los términos del artículo 2.2.1.13.2.1 de la citada normativa, tal como lo afirmó el Despacho de primera instancia. Aclaró que la facultad discrecional ejercida para impartir esta decisión no desconoció el debido proceso ni la unidad familiar del actor, quien en forma reprochable vulneró el orden jurídico a pesar de los deberes que le asistían en los términos del artículo 4 Superior[53]. Ante esta circunstancia los agentes del Estado debían actuar para "*hacer primar el interés general sobre el particular*"[54] y evitar el posterior surgimiento de responsabilidad por no actuar oportunamente en beneficio de la población.

3.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

En segunda instancia la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá mediante providencia del 22 de junio de 2018, revocó la decisión del *a quo* y "[negó] *por improcedente*"[55] el amparo constitucional. Pese a lo anterior, conminó al ente accionado para que en el momento de hacer efectiva la medida de expulsión ordenada mediante la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 no remitiera al actor a Cuba ni a Venezuela, en consideración al riesgo latente que podría correr su vida e integridad personal en dichos lugares, como consecuencia de haber desertado de la misión médica que en su momento le fue asignada.

Para la Sala, si bien el accionante es un migrante indocumentado en situación de vulnerabilidad "*surge diáfano* [que] *la situación de expulsión que ahora enfrenta le es atribuible únicamente a él*"[56]. En efecto, el ciudadano arribó al país en el año 2011. Desde ese momento tuvo conocimiento de los requerimientos realizados por Migración Colombia para legalizar su permanencia en el territorio, inclusive le fueron otorgados "*salvoconductos reiterativos para darle tiempo a su*

[50] Folios 284 al 286.
[51] Folio 284.
[52] Folio 284.
[53] Constitución Política, artículo 4. "*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*".
[54] Folio 284.
[55] Folio 20 del cuaderno de segunda instancia.
[56] Folio 15 del cuaderno de segunda instancia.

regularización"[57]. Pese a ello, no legitimó su estancia en el territorio y, por consiguiente, al no registrar movimiento migratorio alguno se dispuso en su contra una orden de deportación que lo obliga a abandonar el país con limitación para regresar en un año, decisión que no controvirtió y por demás desatendió. Así permaneció en forma ilegal en Colombia, obtuvo una identificación falsa como connacional, practicó la medicina en poblaciones del Departamento de Cundinamarca, formó una familia, pese a encontrarse en tales condiciones irregulares, "*colocándose en la posibilidad ahora hecha realidad, de ser expulsado de Colombia*"[58]. En este contexto, la actuación del ente accionado no fue violatoria del debido proceso, luego la "*presunta persecución de tipo político tanto en Cuba como en Venezuela*"[59] que ahora con zozobra alega no es suficiente para amparar sus derechos. En todo caso, advirtió el Despacho que, a fin de procurar la salvaguarda de sus intereses, podía acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Actuaciones surtidas en sede de revisión

La Sala Segunda de Revisión, a efectos de adoptar una decisión informada en el asunto de la referencia, requirió a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al apoderado judicial del señor Lázaro Valdés Carrillo para que suministraran información, por Auto del 1 de octubre de 2018. En términos generales, la información aportada se refiere a la situación personal, familiar y profesional del accionante, así como, a las circunstancias particulares que cobijaron los trámites de deportación y expulsión de los que fue objeto por parte del organismo de seguridad el extranjero en el país[60]. Su contenido será referido y analizado en detalle al momento de resolverse el caso concreto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. *Cuestión previa*: la acción de tutela presentada por la parte accionante es procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales

En esta oportunidad, se cumplen a cabalidad los requisitos de procedencia de la acción de tutela, esto es, la legitimación por activa y pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad. A continuación, se analizarán en detalle cada uno de los presupuestos mencionados, que sustentan dicha conclusión.

---

[57] Folio 17 del cuaderno de segunda instancia.
[58] Folio 16 del cuaderno de segunda instancia.
[59] Folio 18 del cuaderno de segunda instancia.
[60] Folios 31 al 51 del cuaderno de revisión e información consignada en el CD aportado al proceso contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.
[60] Folios 139, 140 y 244.

2.1. *En el presente asunto se cumple con el requisito de legitimación para actuar*

2.1.1. *Legitimación por activa*. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 Superior, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre[61]. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[62] establece que la referida acción constitucional "*podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos*". Con base en las citadas disposiciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cualquier persona, titular de un derecho fundamental amenazado o lesionado, se encuentra legitimada para solicitar el restablecimiento de sus garantías básicas ante los jueces de la República con independencia de su nacionalidad o ciudadanía[63]. En virtud de ello, se ha entendido que un extranjero puede activar el mecanismo de amparo y procurar en su beneficio la defensa de los presupuestos *iusfundamentales* que, estima, se encuentran en peligro[64]. Ello es así pues "*el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona*"[65]. En este orden de ideas, "*todo ser humano que se halle en territorio colombiano puede ejercer la acción, o, en el evento en que*

---

[61] Constitución Política, artículo 86. "*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*".

[62] "*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*".

[63] Conforme se dijo en la Sentencia C-311 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla: "*La ley no puede restringir, en razón de la nacionalidad, los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, dado que ellos son inherentes a la persona humana y tienen un carácter universal*".

[64] Lo anterior encuentra sustento en lo previsto en el artículo 100 Superior, de acuerdo con el cual: "*Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital*". Ello, en armonía directa con el artículo 13 *ibídem* según el cual: "*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. 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*". Más allá de la Constitución, los tratados internacionales sobre Derechos Humanos consagran derechos a los extranjeros que se encuentran en Colombia. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, aprobado en Colombia por medio de la Ley 16 de 1972), en su artículo 1.1 dispone lo siguiente: "*Obligación de Respetar los Derechos. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*". En igual sentido, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia por la Ley 74 de 1968) en su artículo 2.1 establece lo siguiente: "*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*". Por su parte, el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 prevé: "*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*" (subrayas fuera del texto original).

[65] Así lo ha reconocido expresamente esta Corporación, entre otras, en las Sentencias T-172 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Alejandro Martínez Caballero; T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz; T-380 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-321 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-834 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-269 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-956 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-338 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-314 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-421 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e); T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

no se encuentre allí, cuando la autoridad o particular con cuya acción u omisión se vulnera el derecho fundamental se halle en Colombia"[66].

En esta oportunidad, la acción de tutela que se revisa fue presentada por conducto de apoderado judicial, quien se encuentra legitimado para actuar y buscar la protección inmediata de los derechos fundamentales de la parte accionante[67]. En este punto, es importante precisar que el señor Valdés Carrillo es la persona directamente afectada con las medidas sancionatorias de deportación y expulsión del país dispuestas por Migración Colombia en su contra. Sin embargo, la señora Luisa Alejandra igualmente puede resultar perjudicada con las consecuencias jurídicas que naturalmente se desprenderían de la materialización de dichas decisiones en términos de la vigencia del derecho fundamental a la unidad e integridad familiar. En esta medida, en ejercicio de una efectiva y válida posición de legitimidad en cuanto compañera permanente y madre de los dos menores que integran la familia del actor, activó la presente acción judicial para asegurar el respeto de sus derechos en caso de ejecutarse las sanciones previamente señaladas. En este contexto, es claro que tanto ella como el extranjero tienen "*la representación judicial de sus hijos menores para efectos de asegurar la tutela judicial de los derechos constitucionales fundamentales de los niños y estos, en ningún caso, pueden ser sujetos de discriminación negativa por el hecho de ser hijos de extranjero, inclusive en condiciones de irregular permanencia en el país*"[68].

2.1.2. *Legitimación por pasiva.* De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991[69], "[l]*a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley*". En esta ocasión, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es 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. Dentro de su competencia está (i) ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional; (ii) llevar el registro de identificación de extranjeros; (iii) efectuar la verificación migratoria de los mismos; (iv) 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 y (v) expedir

---

[66] Sobre el particular, pueden verse las Sentencias T-1020 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-493 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[67] Tal como se deriva del poder aportado al proceso (folio 1).

[68] Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En aquella oportunidad tras examinarse la situación de un ciudadano alemán deportado del país se indicó lo siguiente: "*d) La Corte también advierte que en este caso, y por las condiciones de procesabilidad exigida para la acción prevista en el artículo 86 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991, se presenta una aspiración que encuentra pleno fundamento jurídico de rango constitucional e internacional que es elevada ante los jueces colombianos en ejercicio de una efectiva y valida posición de legitimidad activa en cuanto la madre de los menores ejerce la mencionada acción judicial en nombre de aquellos para asegurar el respeto de los citados derechos en el caso de la deportación del padre de aquellos y compañero permanente de ésta. En verdad la madre de los menores, que es "mujer cabeza de familia", aún en las condiciones de ausencia del padre, tiene, en principio, la representación judicial de sus hijos menores para efectos de asegurar la tutela judicial de los derechos constitucionales fundamentales de los niños y estos, en ningún caso, pueden ser sujetos de discriminación negativa por el hecho de ser hijos de extranjero, inclusive en condiciones de irregular permanencia en el país*".

[69] "*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*".

los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios y demás trámites y documentos relacionados que le sean asignados[70]. Valga precisar que a las Direcciones Regionales de la entidad les corresponde, entre otras labores, expedir y ejecutar los actos administrativos de deportación y expulsión de extranjeros, por infracción a las disposiciones migratorias y resolver los recursos en primera instancia, cuando a ello haya lugar[71].

Se trata, en consecuencia, de una autoridad pública con funciones que contribuyen a la garantía de los derechos fundamentales objeto de discusión, de ahí que se encuentre legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela.

2.2. *En el presente asunto se cumple con el requisito de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela*

2.2.1. *Inmediatez.* La procedibilidad de la acción de tutela está igualmente supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Este exige que el amparo sea interpuesto de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales[72]. Para verificar el cumplimiento del principio de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo trascurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición del amparo es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante, pues es inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo[73].

En esta oportunidad, la acción de tutela que se revisa se radicó el 17 de abril de 2018 y fue admitida el 19 de abril siguiente por el Juzgado Cincuenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá. El último acto que el peticionario considera lesivo de sus garantías constitucionales, es la medida de expulsión del territorio nacional dispuesta a través de la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 por la Dirección Regional Andina de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, el actor tuvo conocimiento del acto administrativo sancionatorio el 29 de enero de 2018 cuando, en respuesta a un derecho de petición incoado ante la entidad accionada, se le informó sobre la existencia de una actuación migratoria en su contra y se le indicó que, a la fecha, se estaba adelantando el proceso de notificación por aviso de la resolución que finalmente quedo ejecutoriada el 7 de febrero de 2018. En virtud de ello optó por activar el mecanismo de amparo el 17 de abril de 2018[74]. El tiempo transcurrido entre ambos momentos fue de 2 meses y 19 días, plazo que

---

[70] Artículos 1, 3 y 4 del Decreto 4062 de 2011, "*Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura*" y artículos 1.2.1.1 y 2.2.1.11.3 del Decreto 1067 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*".

[71] Artículo 23, numeral 10 del Decreto 4062 de 2011, "*Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura*".

[72] La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho a presentar una acción constitucional "en todo momento" y el deber de respetar su configuración como un medio de protección "inmediata" de las garantías básicas. Es decir, que pese a no contar con un término preestablecido para efectuar la presentación, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna.

[73] Si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción.

[74] Folios 139, 140 y 244.

se juzga razonable y, por ende, se entiende superado el requisito formal de inmediatez.

2.2.2. *Subsidiariedad.* En relación con el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Constitución Política establece que su procedencia está condicionada a que "*el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*" (artículo 86 C.P.). Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia en abstracto de un medio ordinario de defensa judicial. El juez constitucional debe analizar, en el marco de la situación fáctica particular, si la acción judicial dispuesta por el ordenamiento jurídico es *idónea* y *eficaz* en concreto para proteger los derechos fundamentales comprometidos, más aún cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional. En el evento en el que no lo sea, o cuando lo sea pero de por medio se evidencie la inminencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá para provocar un juicio sobre el fondo de manera definitiva o transitoria, según el caso[75].

2.2.2.1. En esta ocasión, se cuestiona por la parte accionante una actuación administrativa que culminó en la imposición de una sanción de expulsión respecto de la cual no proceden los recursos de la vía gubernativa. Sobre este asunto, la jurisprudencia constitucional se ha referido a las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela para controvertir los actos administrativos por medio de los cuales se define la situación migratoria de un extranjero en el país. Por regla general, esta Corporación ha entendido que quienes se vean afectados por determinaciones de esta naturaleza pueden, en principio, valerse de los medios de control disponibles en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ante la que es posible solicitar, incluso antes de la admisión de la demanda respectiva, la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia[76]. Con la Ley 1437 de 2011[77], el legislador realizó un esfuerzo importante para que las medidas cautelares se concibieran como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia, pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo de una perspectiva constitucional[78].

---

[75] En este último caso, el juez debe valorar el perjuicio teniendo en cuenta que sea (a) cierto e inminente, esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos que están ocurriendo o están próximos a ocurrir, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que se lesionaría material o moralmente en un grado relevante, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable. Quien alegue la ocurrencia de un perjuicio de esta naturaleza debe presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia de la tutela. El juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable. Por ello, es necesario que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez verificar la existencia del elemento en cuestión. Sobre el particular, el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 señala lo siguiente: "*La tutela como mecanismo transitorio. Aún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. Si no se instaura, cesarán los efectos de éste*".

[76] Ley 1437 de 2011, Capítulo XI, artículos 229 al 241.

[77] "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

[78] Ello es razonable en la medida en que el carácter proteccionista de la Carta Política debe influir en todo el orden jurídico vigente como reflejo de su supremacía, lo que supone que las demás jurisdicciones aborden los asuntos puestos a su consideración desde una visión más garantista y menos formal del derecho.

No obstante, aunque el análisis sobre la procedencia formal de la acción de tutela debe tener en cuenta los mecanismos creados por el Legislador para resolver cuestiones *iusfundamentales* en la jurisdicción administrativa, la realidad es que subsisten ciertas diferencias entre la idoneidad que ofrece la acción constitucional, por un lado, y las medidas cautelares del CPACA, por otro, para la protección invocada. En particular, la solicitud de amparo activa un mecanismo judicial generalmente definitivo, de protección inmediata de derechos, en virtud del cual el juez de tutela despliega toda su competencia, decretando y recolectando las pruebas que resulten necesarias para definir el caso puesto a su conocimiento, mientras que la medida cautelar, por su naturaleza, es transitoria, busca conjurar situaciones urgentes y su resolución impone un estudio del asunto expuesto de manera preliminar, sin que implique un prejuzgamiento y con los elementos fácticos y normativos a disposición en esa etapa inicial[79].

En la Sentencia C-284 de 2014[80], se indicó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*contempla unos términos para decretar medidas cautelares, que desbordan notoriamente los límites constitucionales perentorios sobre el tiempo que pueden durar los procesos de tutela antes de una decisión de fondo*". En efecto, el procedimiento general para decretar medidas cautelares puede tardar más de 10 días[81]. Este nuevo sistema de plazos, excede holgadamente el fijado en el artículo 86 de la Constitución para tomar una decisión definitiva en instancia según el cual "[e]*n ningún caso podrán trascurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución*", la cual puede estar precedida, inclusive, de la adopción de medidas provisionales[82]. Sobre este último aspecto, en la aludida Sentencia de constitucionalidad (C-284 de 2014) se indicó que los jueces de tutela, dada su función constitucional, cuentan con la posibilidad de decretar medidas provisionales más amplias que las administrativas[83]. Este poder se ha fundado de

---

[79] También existen otras diferencias sustanciales tales como que (i) cualquiera que sea el medio de control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se emplee, debe acudirse a través de abogado y siguiendo el procedimiento establecido, el cual, a pesar de su amplitud, está regido por la formalidad, en contraposición a la informalidad que rige la acción de tutela, para cuya interposición no se exigen especiales conocimientos jurídicos, ni tampoco es necesario que se presente la causa en determinada forma y (ii) por regla general, ante medidas cautelares en el marco del proceso de lo contencioso administrativo, es necesario prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que pueda ocasionar su decreto. No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública (artículo 232 de la Ley 1437 de 2011). En estos términos fue estudiado en la Sentencia T-376 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[80] M.P. María Victoria Calle Correa. Allí, se estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

[81] El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 establece que, por regla general, cuando se solicite el decreto de una medida cautelar el juez debe correr traslado de la misma al demandado, para que este se pronuncie en el término de "*cinco (5) días*" (se advierte que el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 contempla las medidas cautelares de urgencia. La disposición establece que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite regular previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete). Vencido este último, según el mismo precepto, el funcionario cuenta con un término de "*diez (10) días*" para proferir el auto que decida las medidas cautelares. Contra la decisión que las concede proceden los recursos de apelación y súplica, según el caso, los cuales se confieren en el efecto devolutivo (de acuerdo con el numeral 2 del artículo 323 del Código General del Proceso, ello supone que no se suspende el cumplimiento de la providencia, ni el curso del proceso) y deben ser resueltos en un término máximo de 20 días.

[82] Como se ve, mientras el artículo 233 del CPACA establece un término de más de 10 días, tan sólo para tomar la medida cautelar, según el procedimiento general, el artículo 86 de la Constitución Política fija un término perentorio de 10 días para adoptar la decisión final de instancia.

[83] La facultad de decretar una medida provisional se fundamenta en lo previsto en el Decreto 2591 de 1991 y en la fuerza normativa suprema de la Constitución (artículo 4 Superior). Teniendo en cuenta lo anterior, se ha reconocido a los jueces de tutela una amplia discrecionalidad para decretar tales medidas, con base en los siguientes atributos: "*i. el propósito que debe orientarlas ha de ser el de "evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación o, habiéndose*

hecho en el Decreto 2591 de 1991, de acuerdo con el cual la acción de tutela se estructura como un instrumento para dispensar "protección inmediata" a los derechos fundamentales (artículo 86 C.P.)[84].

2.2.2.2. Con base en estos planteamientos, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la vía judicial de lo contencioso administrativo no siempre es idónea y eficaz para reponer la vulneración alegada pues, en estos casos, las medidas cautelares contempladas pueden no conceder una protección efectiva e inmediata de las garantías superiores de las personas que han resultado afectadas con una medida administrativa migratoria, por ejemplo, de expulsión del territorio nacional, en violación de sus derechos fundamentales[85]. En particular, se ha considerado que la condición de los ciudadanos destinatarios no admite una extensión de una decisión sobre sus pretensiones que se prolongue en el tiempo debido a la celeridad con la que se debe actuar en estos eventos, a fin de evitar que la persona tenga que abandonar el país con las consecuencias que ello genera en punto de la satisfacción de sus derechos fundamentales, como puede ser la unidad e integridad familiar, en cuyo caso se precisa una intervención judicial expedita, como la ofrecida solamente por la acción de tutela[86].

2.2.2.3. En el presente caso, se plantea justamente si la decisión de expulsión del ciudadano cubano por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia afecta los derechos fundamentales por él invocados. En principio, podría señalarse que, para cuestionar la referida medida sancionatoria, se encuentra disponible el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. No obstante, considera la Sala que, en atención a la argumentación esbozada en párrafos anteriores, el debate advertido en este caso encuentra en la acción de tutela el único escenario de discusión idóneo y eficaz, habida cuenta de que, como consecuencia de la sanción impuesta, el accionante se encuentra en la obligación de abandonar el país de manera inmediata[87].

En este contexto, la acción de tutela se erige en la única herramienta disponible para debatir, con prontitud, los efectos que en perspectiva constitucional genera

---

constatado la existencia de una violación, ésta se torne más gravosa"; ii. en la definición del tipo de medidas que debe adoptar, "el juez de tutela puede ordenar todo lo que considere procedente para proteger los derechos fundamentales"; iii. en cuanto a si debe haber algún tipo de congruencia, ha dicho que el juez goza de una amplia discrecionalidad, y puede "proteger los derechos amenazados por encima de lo expresamente señalado por el interesado"; iv. pero en todo caso ha indicado que la adopción de las mismas, aunque discrecional, debe basarse en la constatación de que es necesaria y urgente, y la decisión ha de ser "razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada, lo que deberá hacer el juez del conocimiento, en forma expresa". Sentencia C-284 de 2014. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[84] Por ser un dispositivo de protección *judicial*, el juez que conoce del amparo debe interpretar los alcances de sus potestades institucionales de conformidad con el derecho de toda persona a acceder a una justicia, donde sus bienes superiores sean efectivamente protegidos (artículos 2 y 229 C.P.). Estas garantías serían vanas ilusiones si el juez no pudiera, en ciertos casos, intervenir provisionalmente, y adoptar medidas urgentes con el fin de conjurar una amenaza o una violación actual o inminente, que además estime grave. Sobre el particular, se dijo en concreto que: "(…) *la Constitución, tal como ha sido interpretada por la Corte, les ha asignado a los jueces de tutela una facultad amplia para proteger los derechos fundamentales. Esto los habilita para decretar medidas provisionales, sujetas principalmente a estándares abiertos no susceptibles de concretarse en reglas inflexibles que disciplinen en detalle su implementación puntual en los casos individuales*".

[85] Esta postura ha sido reconocida por diversas Salas de Revisión, entre otras, en las Sentencias T-338 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-421 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e); T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[86] En estos contextos, puede ocurrir, además, que la salida del territorio nacional y la consecuente remisión al país de origen acarree un inminente peligro sobre la vida e integridad del individuo a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

[87] Lo anterior, en los términos del artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015.

la determinación impartida, máxime cuando se precisa que contra el acto administrativo objeto de cuestionamiento no proceden recursos en vía administrativa y, por consiguiente, la decisión adoptada se encuentra debidamente ejecutoriada, en firme y a la espera de ser efectivamente materializada[88]. Además, de concretarse tal circunstancia de expulsión, se podrían originar consecuencias con la potencialidad de afectar la integridad del núcleo familiar del actor ante su evidente ausencia y distanciamiento, así como su digna subsistencia, entendiendo que, de acuerdo con las pruebas del proceso, el aporte económico del ciudadano resulta significativo para garantizarle a los miembros del hogar unas determinadas condiciones materiales de existencia[89]. No puede olvidarse en este punto que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran y que se deriva, entre otros factores, del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, el idioma en que se realizan aquellas prácticas, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, aunado a su condición de irregularidad, aspectos que los convierten en individuos pertenecientes a un grupo vulnerable[90].

2.2.2.2.4. En este orden de ideas, el medio ordinario que ofrece el ordenamiento jurídico no constituye una herramienta que en el caso concreto asegure de manera eficaz la vigencia de los derechos fundamentales que la parte accionante considera han sido vulnerados por la entidad accionada. En efecto, como se advirtió previamente, la condición del peticionario no admite una espera prolongada en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debido a la celeridad con la que se debe evaluar su situación migratoria, so pena de tener que abandonar el país[91]. Por estas razones, la acción de tutela es el mecanismo adecuado para entrar a ponderar y estudiar la presunta lesión de garantías superiores y, de ser procedente, adoptar las medidas necesarias para lograr su efectiva salvaguardia, advirtiendo, en todo caso, que el amparo estará sometido a la satisfacción de reglas jurisprudenciales específicas, relacionadas con la materia y al examen de la situación fáctica concreta, a partir de los elementos de juicio obrantes en el proceso. Por lo tanto, el análisis previo sobre las condiciones específicas que se acreditan en este caso y que permiten superar el requisito de subsidiariedad, no implica reconocimiento de *status* alguno frente a la situación que de fondo debe abordarse.

2.3. En estos términos, encuentra la Sala superado el análisis de procedibilidad, por lo que pasará a estudiar el problema jurídico que se advierte, en esta oportunidad.

3. Planteamiento del caso y del problema jurídico

---

[88] Lo anterior, en los términos del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015.

[89] Folios 50 al 69, folios 44 y 46 del cuaderno de Revisión e información consignada en el CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[90] En estos términos fue reconocido en la Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[91] En los términos del apoderado judicial del accionante: "*Además para la fecha la posibilidad de radicar esta acción se encuentra prácticamente vencida, es decir que si se dispone acudir ante esta jurisdicción, los derechos del galeno Valdés Carrillo y su familia van a quedar en un limbo, y la finalidad principal de* [la] *administración de justicia en el particular sería inocua. Es por ello que se acude a la Honorable Corte Constitucional, para dignificar los derechos fundamentales de este ser humano y su familia, quienes lo único que pretenden es un proceso administrativo sancionatorio donde se garantice una legítima defensa, y se valoren todas y cada una de las circunstancias particulares del accionante, dando prioridad al derecho sustancial sobre el procesal, y enalteciendo el Estado Social de derecho, la Constitución Política y los tratados internacionales que cobijan a este inmigrante*" (folio 49 del cuaderno de Revisión).

3.1. La Sala analiza la situación del médico cubano Lázaro Valdés Carrillo. El extranjero ha permanecido como migrante irregular en el territorio nacional por 7 años y durante su estancia ha sido objeto de medidas sancionatorias de deportación y expulsión, impartidas por las autoridades migratorias. La primera, por haber ingresado al país en forma irregular y la segunda, por representar, en apariencia, un riesgo para la seguridad y el orden público. Considera la parte accionante que esta última decisión se adoptó en contravía del debido proceso, ya que el inicio de la actuación sancionatoria en su contra nunca fue debidamente puesta en su conocimiento, pese a que era una persona fácilmente localizable, y no consultó sus circunstancias individuales, en concreto, (i) el hecho de haber formado en el país un hogar estable, integrado por sujetos de protección prevalente; (ii) contribuir con sus servicios profesionales a mejorar el bienestar de los pobladores de dos municipios de Cundinamarca y (iii) el riesgo inminente de ser devuelto a la Isla donde, aduce, es considerado un "*traidor al régimen*"[92].

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia advirtió que el extranjero se documentó fraudulentamente como nacional colombiano, hecho que le permitió, inclusive, laborar como médico al servicio de empresas estatales y obtener autorización para ejercer libremente su profesión en el Departamento de Cundinamarca, poniendo en inminente peligro el bienestar de los connacionales. Por virtud de estas circunstancias, fue imperioso, en ejercicio de la facultad discrecional que le asiste al Estado, fundada en el principio de soberanía, ordenar su expulsión del territorio nacional por el término de 10 años, determinación que no dispuso su regreso a Cuba y se adoptó en el marco de un procedimiento administrativo que respetó a cabalidad los lineamientos del debido proceso, se ajustó a las circunstancias concretas del caso y atendió a plenitud "*las disposiciones legales vigentes*"[93], instituidas en garantía del orden público. Recalcó que en la defensa de este postulado superior no era posible condicionar la ejecución de una sanción de expulsión anteponiendo la preservación del núcleo familiar del actor, máxime cuando "*su propósito* [fue el de] *permanecer irregular en el país, desconociendo las decisiones de la Autoridad Administrativa, sin importar las consecuencias legales que se le* [pudieran] *presentar*"[94].

3.2. Con base en la situación fáctica esbozada y, a partir de los elementos de juicio que obran en el proceso, corresponde a la Sala determinar si: *¿la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano extranjero Lázaro Valdés Carrillo al proferir en su contra una medida sancionatoria de expulsión del país, con la prohibición de ingreso por un término de 10 años, argumentando que representa un peligro para la seguridad nacional, aun cuando el extranjero afirma que nunca se le garantizó su participación efectiva y oportuna en el trámite administrativo iniciado con ese propósito, circunstancia que por demás obstaculizó el ejercicio adecuado de las garantías administrativas de defensa y contradicción e impidió que se determinara si tal sanción impuesta engendraba una lesión a su unidad familiar?*

3.3. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala Segunda de

---

[92] Folio 47 del cuaderno de Revisión.
[93] Folio 38 del cuaderno de Revisión.
[94] Folio 39 del cuaderno de Revisión.

Revisión analizará (i) la jurisprudencia de esta Corporación sobre el derecho al debido proceso administrativo en el marco de los procedimientos migratorios de carácter sancionatorio que se inician en contra de ciudadanos extranjeros. Teniendo en cuenta lo anterior, (ii) se resolverá el asunto objeto de estudio, brindando el remedio constitucional que resulte más adecuado, según las particularidades del caso.

4. Las autoridades migratorias tienen la obligación de respetar el derecho fundamental al debido proceso de los ciudadanos extranjeros en el marco de los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que inicien en su contra

4.1. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al debido proceso[95] es "*el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*"[96]. En términos generales, el respeto por este postulado superior, en su dimensión de aplicación inmediata, impone a quien asume la dirección de una actuación, cualquiera sea su naturaleza, la obligación de observar en todos sus actos el procedimiento previamente establecido en la ley, los reglamentos o las normas especiales, con el fin de preservar las garantías y las obligaciones de quienes se encuentran incursos en ella[97]. En virtud de lo anterior, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda ni deliberada, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus prerrogativas básicas[98].

4.2. En materia administrativa, los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican a todas las actuaciones y procedimientos que desarrolle la administración pública, en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que garantice (i) el acceso de las personas a procesos justos y adecuados, tramitados, además, en un plazo

---

[95] El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Como garantía fundamental de regulación positiva, el preámbulo de la Constitución consagra la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia al interior del ordenamiento jurídico. Para su consecución, el artículo 2 superior establece entre los fines esenciales del Estado el de asegurar "*la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*".

[96] Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[97] Según lo ha destacado esta Corporación, el derecho al debido proceso debe entenderse 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. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado y armónico funcionamiento de la administración; (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) el resguardo del derecho a la seguridad jurídica y la defensa de los administrados quienes confían que las expectativas puestas en conocimiento de la administración serán efectivamente satisfechas. Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia T- 371 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[98] El derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos -artículos 10 y 11-; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre -artículos XVIII y XXVI-; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -artículos 14 y 15- y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -artículo 8-. También sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye un pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales. Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

razonable; (ii) el principio de publicidad y legalidad, así como el cumplimiento de las formas y momentos previamente establecidos; (iii) los principios de defensa, contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados[99]. En términos prácticos, dichos elementos están orientados a que los administrados sean considerados como verdaderos sujetos de la actuación que se inicia en su contra y, por ende, en el marco de ella "*(i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción* [esto es, hacer frente a los reproches que se formulen en su contra] *y presentar y solicitar las pruebas que* [consideren] *pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las* [decisiones] *proferidas por* [la administración], *que de acuerdo con la ley, deben serles* [comunicadas]"[100].

Este conjunto de garantías que integran el contenido del derecho se encuentran encaminadas a asegurar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración. Dicho mandato cobra especial relevancia cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración[101]. Cuando la Constitución Política consagra el debido proceso, reconoce implícitamente la facultad que les asiste a las autoridades para imponer sanciones, las cuales, como se sabe, pueden ser de diversa naturaleza. Por ejemplo, el ordenamiento jurídico prevé expresamente la existencia de procesos administrativos sancionatorios de carácter migratorio que culminan, regularmente y según el caso, con la adopción de medidas de deportación o expulsión de ciudadanos extranjeros del territorio nacional, tal como ocurre en esta oportunidad[102].

---

[99] Estas consideraciones fueron expresamente consignadas en la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[100] Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[101] En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la administración pública persigue: (i) la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; (iii) se encuentra sujeta al control judicial; y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Sobre el particular, se puede consultar la Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[102] De acuerdo con el artículo 2.2.1.11.4 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 44 del Decreto 1743 de 2015 por extranjero debe entenderse la "*persona que no es nacional de un Estado determinado, incluyéndose el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante*". Los extranjeros presentes en un Estado pueden ser de diferentes tipos: refugiados o migrantes. En atención al caso concreto, es preciso referirse a la segunda categoría. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- el concepto de migración se refiere al "*movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos*". Según la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados -ACNUR- los migrantes son aquellos que "*eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno*". En tratándose, en particular, de los migrantes irregulares, la OIM señaló que tal término se refiere a la "*persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular)*". Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe consenso acerca de que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados, en virtud de las condiciones de indefensión en que usualmente se encuentran, derivadas, entre otros factores, de su desconocimiento de las prácticas jurídicas locales y del idioma en que se realizan aquellas, así como la ausencia, comúnmente, de lazos familiares y comunitarios en el país al que arriban. Sobre este particular, a nivel internacional se ha reconocido que los migrantes indocumentados o en situación irregular son un grupo en situación de vulnerabilidad debido a que no viven en sus estados de origen y deben afrontar barreras de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas, sociales y los obstáculos para regresar a su país (Resolución 54/166 del 24 de febrero de 2000 sobre Protección de los Migrantes, Asamblea General de las Naciones Unidas).

4.3. El Estado, en ejercicio de la discrecionalidad gubernamental que encuentra fundamento en el principio de soberanía, tiene la facultad de determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del país respecto a sus nacionales y aquellos que no lo son, con sujeción a los tratados internacionales[103]. En desarrollo de su facultad de configuración, tiene la competencia para definir en el ordenamiento interno el procedimiento que empleará para sancionar a quienes infrinjan la normatividad migratoria. Tratándose de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, si bien gozan de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos, con algunas excepciones instituidas por razones de orden público, es claro que tienen la responsabilidad ineludible de atender cabal y estrictamente las obligaciones y deberes que el orden jurídico vigente consagra para todos los residentes en el país, por lo que es su compromiso "*acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*"[104]. Cuando ello no sucede y actúan en contra del ordenamiento estatal, las autoridades de la República están legitimadas para adoptar las medidas que resulten necesarias, adecuadas y suficientes con el propósito de asegurar los fines esenciales del Estado, esto es, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y valores, asegurar la convivencia pacífica y el respeto por la vigencia de un orden justo (artículo 2 C.P.)[105].

---

[103] Así lo dispone expresamente el artículo 2.2.1.11.2 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 43 del Decreto 1743 de 2015 y el preámbulo de la Resolución 6045 de 2017, "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015*". Igualmente, el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política refiere que le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones, dirigir las relaciones internacionales del Estado, lo cual incluye la facultad de definir las políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas del territorio.

[104] Así lo reconoce expresamente el artículo 4 de la Constitución Política. No puede pasarse por alto que el artículo 100 Superior establece que los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, advierte que la ley podrá restringir o subordinar a condiciones especiales su ejercicio o negarlos, en ciertos casos, por razones de orden público. Así mismo, establece que gozarán, en el territorio de la República, de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Por ejemplo, los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. En todo caso, tal como se señaló en la Sentencia C-311 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla: "*Las razones de orden público para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, no se pueden invocar en forma abstracta por el legislador, sino en forma concreta. Por lo tanto, tales las* (sic) *restricciones deben ser (i) expresas, (ii) necesarias, (iii) mínimas, (iv) indispensables y (v) estar dirigidas a la realización de finalidades constitucionales legítimas en una sociedad democrática, como son las destinadas a asegurar bienes valiosos para la convivencia social*".

[105] A la luz de los postulados constitucionales, "*en ningún caso el legislador está habilitado y mucho menos la autoridad administrativa, ni siquiera por vía del reglamento* [para] *desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales ni los derechos inherentes a la persona humana garantizados en la Carta Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquéllos se encuentren en condiciones de permanencia irregular. Cabe destacar que el principio tradicional de la discrecionalidad gubernamental para efectos de definir el ingreso de los extranjeros y su permanencia que es invocada como fundamento "lógico" y político para definir reglamentariamente las competencias de las autoridades de inmigración [queda] sometido a la vigencia superior de los derechos constitucionales fundamentales y al respeto inderogable de los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la situación de permanencia de los extranjeros*". Al respecto, ver la Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano alemán a quien el DAS le impuso medida sancionatoria de deportación y la prohibición de ingreso al país por el término de 1 año tras haber sobrepasado el periodo autorizado de permanencia en el territorio -90 días-. Su esposa quien presentó la acción de tutela en representación de sus hijos de 6 años y 20 meses, adujo que dicha determinación desconoció que hace más de 7 años había construido un hogar con dicho ciudadano. La Sala Octava de Revisión constató que la actuación adelantada se había ajustado a los parámetros de la normatividad reglamentaria aplicable y en la actuación administrativa no se había vulnerado, en principio, forma alguna del procedimiento correspondiente, ni el derecho de defensa ni el debido proceso administrativo. Por el contrario, se advirtió que fue la conducta del extranjero la que provocó la imposición de la sanción pues al momento de la deportación se encontraba en condiciones de "ilegal" permanencia y además nunca solicitó prórroga del permiso dado por la autoridad migratoria como tampoco adelantó las diligencias correspondientes para obtener visa, que legalizara su permanencia en el país. No obstante lo anterior, consideró la Sala que el actor era padre de dos menores colombianos. Con ellos mantenía una relación afectiva estable, situación que no había sido examinada por la autoridad accionada al momento de adoptar la decisión pese a que la Carta Superior establece el deber de garantizar el respeto prevalente de los derechos de los menores. Sobre estas premisas, precisó que la ruptura irreparable de vínculos que se generaba por virtud de la deportación del padre, así fuera temporalmente, se erigía en una barrera innecesaria e inhumana y, "*por lo tanto, no* [podía] *ser patrocinada indiscriminadamente por la administración, al aplicar la sanción por estancia irregular en el país*". En estas condiciones se concedió el amparo, advirtiéndose en todo caso que la protección otorgada se enderezaba a permitir

El ejercicio de tal potestad estatal no debe, sin embargo, confundirse con una atribución arbitraria, pues encuentra límites claros derivados de la titularidad de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, entre ellos la garantía del debido proceso[106]. En el marco de las actuaciones sancionatorias que la administración inicie en su contra, independientemente del estatus migratorio que ostenten[107], se debe respetar y garantizar plenamente el "*presupuesto esencial de la legalidad de* [los] *procedimientos administrativos, en los cuales se vea envuelta la garantía de la protección y realización de los derechos de las personas,* [cuya] *efectividad no puede apreciarse como algo estrictamente formal*"[108]. El debido proceso es "*exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público* [en estos escenarios] *cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico*"[109] siguiendo, por consiguiente, las reglas precisas en materia de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias establecidas, y que el agotamiento del anterior trámite naturalmente culmine en la adopción de una decisión debidamente fundamentada.

---

que se definiera la situación familiar de los menores, de ahí que resultara preciso ordenar la suspensión transitoria y por el término de 30 días de la ejecución de la resolución de deportación a fin de que de ser reales los vínculos de familia se le diera la oportunidad procedimental debida al extranjero para que resolviera sin dilación ni sanción alguna su situación de legal permanencia en el territorio.

[106] Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que "*si bien los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias para establecer un control de ingreso a su territorio y salida de él, respecto a sus nacionales, como aquellos que no lo son, dichas políticas deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos. Sin embargo, esto no significa que los Estados no puedan iniciar acción alguna en contra de aquellas personas que no cumplan con su ordenamiento estatal, sino que al adoptarlas, deben respetarse los derechos humanos y garantizar su pleno ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción* (…)". En concreto, en el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (Sentencia del 28 de agosto de 2014) señaló: "*350. En materia migratoria, la Corte ha señalado que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. Es decir, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes*".

[107] El deber de respetar el ejercicio del debido proceso es una prerrogativa que cobija a todo extranjero independientemente de su estatus migratorio puesto que "[e]*l amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo ratione materiae sino también ratione personae sin discriminación alguna", y prosiguiendo el objetivo que* "*los* [ciudadanos] *tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender* [adecuadamente] *sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables*". Así lo reconoció expresamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (Sentencia del 28 de agosto de 2014), tras señalar: "(…) *la Corte ha señalado que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. Así, en su jurisprudencia constante, la Corte ha reiterado que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto". Más bien, el ´elenco de garantías mínimas del debido proceso legal´ se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden ´civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter´. Es decir, ´cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal* (…).

[108] Sentencia T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión, se analizó el caso de dos ciudadanos venezolanos a quien el Ministerio de Relaciones Exteriores les negó la condición de refugiados, situación que, en su criterio, vulneró sus derechos fundamentales y desconoció el peligro que acarreaba regresar a su país de origen donde habían sido víctimas de extorsión, recibiendo, incluso amenazas de muerte. Uno de ellos argumentaba, además, la violación de sus garantías porque le había sido negada la visa de trabajo bajo el argumento de que su pasaporte se encontraba vencido y que la actividad a realizar no se ajustaba a las políticas migratorias nacionales. Para resolver el problema jurídico se sostuvo que no había existido una afectación al debido proceso en el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado por cuanto su valoración y análisis se ciñó a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015, respetando así los derechos a la vida e integridad de los accionantes y de su familia. Por el contrario, se encontró una violación a esta garantía al haberse motivado de manera insuficiente la negativa al reconocimiento de la visa de trabajo de uno de los peticionarios pues no se explicaron las razones por las cuales al ciudadano no se le podía eximir del deber de aportar un pasaporte vigente, ni se puso en su conocimiento por qué la oferta laboral que había recibido no se ajustaba a las políticas migratorias del Estado. Teniendo en cuenta lo anterior, se dispuso que, en caso de que este último accionante no hubiere regularizado su situación migratoria en el país, se dejara sin efecto el procedimiento de visado de trabajo, ordenándosele al Ministerio de Relaciones Exteriores que valorara nuevamente la solicitud formulada con estricta aplicación del debido proceso.

[109] Sentencia T-049 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La necesidad de motivación de las decisiones no se reduce a un simple requisito formal, encaminado a introducir cualquier mínima argumentación en el texto de la determinación. Por el contrario, se ha acudido al concepto de "*razón suficiente*" para señalar que tal postulado comprende la exposición de los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa, las razones a las que acude el ente público para actuar de una u otra manera. Ello es relevante pues permite "[construir] *pruebas de los actos respectivos*"[110], lo que consecuentemente conduce a orientar de manera adecuada el ejercicio del derecho de defensa y contradicción[111], esto es, permite que los asociados cuenten con elementos de juicio suficientes para defender adecuadamente sus intereses.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable analizar, en esta oportunidad, la regulación en el ordenamiento interno del procedimiento administrativo migratorio que se inicia en contra de un ciudadano extranjero, con el fin de analizar si se respetó el acceso a un juicio justo del accionante cubano Lázaro Valdés Carrillo.

4.4. *El procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria que se inicia en contra de un ciudadano extranjero. Estándares constitucionales y legales aplicables que deben observarse en su tramitación*

La Sala advierte que en los términos del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales se sujetarán a las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así, el Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015[112] y la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015[113], prevén remisiones normativas expresas a la referida ley en lo que se refiere a la regulación del procedimiento migratorio. Por ende, las referencias que a continuación se realicen son consecuencia directa del análisis armónico e integral de los anteriores estatutos, cuya interpretación debe realizarse en el marco del respeto por el conjunto de garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso.

4.4.1. En ejercicio del control migratorio le corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adelantar las investigaciones que considere necesarias, de oficio o a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país, así como con las visas que ellos portan, la ocupación, profesión u oficio que adelantan en el territorio, la autenticidad de documentos, la verificación del

---

[110] Sentencia T-704 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[111] El deber de motivación de los actos administrativos que "*(por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente*, es decir, verificar si esa determinación, de conformidad con el ordenamiento jurídico fue proporcional y se adecuó a los hechos que sirvieron de causa para impartirla. Sobre el particular, consultar la Sentencia SU-917 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[112] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*".

[113] "*Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*".

parentesco y de la convivencia marital, entre otros aspectos[114]. En desarrollo de tal facultad, una vez conocida la noticia migratoria, debe la entidad proferir un *informe de orden de trabajo* o *informe de caso*, a partir del cual, si hay mérito para ello, sustanciará un auto de apertura de la actuación administrativa migratoria, en el cual se indicarán (i) los soportes de hecho y de derecho; (ii) se comisionará a un funcionario para que impulse la actuación; (iii) se ordenará allegar el Informe de Verificación Migratoria y sus anexos como medio de prueba; y (iv) si es del caso, se ordenará la consulta de bases de datos y hojas de vida administradas por Migración Colombia y el recaudo de información que interese al trámite. Dicho auto deberá comunicarse debidamente a la persona sujeto de control y en su contra no procede ningún recurso[115].

Adelantadas las labores de verificación, es posible que se ordene el archivo de la investigación o que, por el contrario, ante hallazgos que den cuenta de una posible infracción migratoria, se expida inmediatamente un acto administrativo de formulación de cargos en contra del ciudadano, que debe ser debidamente notificado y contra el cual no proceden recursos[116]. A partir de este momento, el ejercicio del derecho a la defensa técnica adquiere particular relevancia[117]. Naturalmente, ello implica que el investigado tiene la posibilidad real de ser asistido, desde este instante y en adelante, por un defensor de su elección o por aquél que le proporcione el Estado. De esta manera podrá entender a plenitud el alcance del trámite administrativo en el que se encuentra inmerso[118]. Inclusive, si es del caso, la persona debe contar con la asistencia gratuita de un intérprete o traductor oficial, en el evento de que no comprenda o no hable con suficiencia el idioma oficial en el que se adelantará la respectiva actuación. Solo de esta forma puede estar en condiciones de defender adecuadamente sus derechos[119]. Ello es

---

[114] Así lo dispone expresamente el artículo 2.2.1.11.7.6 del Decreto 1067 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*" y el preámbulo de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015, "*Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*".

[115] De acuerdo con el artículo 1 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015 son sujetos de verificación migratoria, todas las personas naturales (extranjeros o nacionales) o jurídicas con vínculo o relación con extranjeros, ya sea de naturaleza contractual, de servicio, cooperación o relación académica; y en general cualquier actividad que genere beneficio.

[116] Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*" y artículos 7 y 14 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[117] En el marco de un procedimiento que se adelantara con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia y celeridad (artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 13 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015).

[118] Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Vélez Loor contra Panamá* (Sentencia del 23 de noviembre de 2010) estimó que el derecho a la defensa obliga al Estado a considerar al individuo como un verdadero sujeto del proceso y no como un objeto del mismo, por lo que conforme a los literales d) y e) del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el procesado tiene derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor de su elección o, en caso de imposibilidad de hacerlo, a que el Estado se lo proporcione. De tal manera que en aquellos procedimientos judiciales o administrativos en los que se adopten decisiones que afecten, por ejemplo, la libertad personal, es imperioso que la persona pueda hacer frente a los reproches formulados en su contra y que los argumentos que presente se consideren en la respectiva actuación pues esto no sólo sirve al interés individual del mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad y al interés de la justicia.

[119] En este punto es importante advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la importancia de eliminar cualquier obstáculo que reduzca una defensa eficaz cuando se inicia una actuación judicial o administrativa en contra de un extranjero, siendo el idioma un factor crucial en este tema. Debido a lo anterior, se ha señalado que desde la apertura de un trámite migratorio debe proveerse gratuitamente de traductor o intérprete, a quien desconoce o no comprende con suficiencia el idioma oficial en que se va a desarrollar dicho procedimiento con la finalidad de que comprenda los cargos que se le imputan, así como los derechos procesales que tiene a su disposición. En relación con el contenido y alcance del derecho a un intérprete en el marco de estos procesos se pronunció expresamente la CIDH en el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (Sentencia del 28 de agosto de 2014). Allí se expuso que deben observarse unas garantías mínimas en esta clase de actuaciones que pueden implicar medidas privativas de libertad y la expulsión o deportación, según el caso, por lo que es imperativo que las personas afectadas reciban asistencia consular, asesoría legal y, de ser necesario, traducción o interpretación de forma que estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado. Lo anterior se encuentra positivizado a nivel interno en la Guía para la verificación y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. En

significante pues la imputación de cargos constituye, justamente, la etapa que orienta el curso del procedimiento, en tanto es allí cuando debe determinarse con precisión y claridad cuál es el objeto del proceso, la persona responsable, el sustento fáctico y normativo, esto es, las disposiciones migratorias infringidas a la luz de la normativa vigente, así como las medidas que serían procedentes como consecuencia de dicho incumplimiento, entre las que podrían contemplarse la imposición de sanciones económicas o las medidas de deportación y expulsión del territorio nacional, entre otras[120].

Dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, la persona afectada puede presentar descargos, es decir, tiene la posibilidad de exponer sus argumentos y oponerse a los cuestionamientos formulados en su contra[121]. En esta instancia, inicia formalmente el periodo probatorio, momento procesal en el que tanto la parte involucrada como la autoridad administrativa pueden solicitar el recaudo de elementos de juicio o aportar los que pretendan hacer valer[122]. Tras emitirse un auto de cierre de esta etapa probatoria, se ordenará el correspondiente traslado al investigado para que presente los alegatos respectivos[123]. Esta etapa constituye la segunda oportunidad que tiene para defender su posición. Cumplidas las fases anteriores, la autoridad migratoria proferirá la respectiva decisión, mediante resolución suficientemente motivada en la que, atendiendo a los principios de razonabilidad y objetividad, pondrá fin al procedimiento de carácter migratorio disponiendo su archivo, la exoneración, la declaratoria de caducidad o la imposición de una sanción[124]. En este último supuesto, el acto administrativo deberá contener cuando menos: (i) la

---

el capítulo de disposiciones especiales, el numeral 10.10.1 se refiere a los traductores y señala que con base en el reconocimiento al derecho fundamental al debido proceso y a la identidad cultural, toda persona extranjera, sujeto de un proceso de carácter migratorio, cuya lengua oficial no sea el castellano, tiene derecho a ser asistido por un intérprete. Precisa que si el extranjero advierte que conoce el idioma español debe manifestar por escrito y con su firma que comprende, libre de cualquier coacción, las decisiones de las cuales es destinatario. La Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reprodujo este mandato al establecer: "*Es importante recordar que la regla jurisprudencial en el caso de migrantes que no dominan el idioma castellano es que se les provea* [el servicio de interprete]*. Lo anterior, garantiza una defensa eficaz dentro del proceso y si bien, aunque los Estados tienen la potestad de fijar políticas migratorias en virtud del ejercicio de su soberanía esto no significa que están habilitados para desplegar actuaciones arbitrarias*".

[120] Artículo 2.2.1.13.1 (modificado por el artículo 68 del Decreto 1743 de 2015) y artículos 2.2.1.13.1.1, 2.2.1.13.2.1 y 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015. En este punto, es importante señalar que el artículo 2.2.1.13.3.2 *ibídem* establece que el extranjero que sea objeto de un trámite de deportación o expulsión, podrá ser retenido preventivamente hasta por 36 horas y/o sometido a vigilancia o custodia por las autoridades migratorias hasta que la medida se haga efectiva. Por su parte, el artículo 2.2.1.13.3.3 *ibídem* aclara que la no comparecencia del extranjero a las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, no impedirá el trámite normal de las diligencias de deportación o expulsión.

[121] Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (Sentencia del 28 de agosto de 2014) señaló expresamente lo siguiente: "*La persona sometida a* [un procedimiento de naturaleza migratoria] *ha de contar con las siguientes garantías mínimas: a) ser informada expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: i) la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra, y ii) la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación* (…)". En igual sentido en el *caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia* (Sentencia del 25 de noviembre de 2013) se indicó que un extranjero inmerso en una actuación migratoria tiene derecho, cuando menos a: "*i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada*".

[122] De conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 en los procesos administrativos sancionatorios, la práctica de pruebas regularmente debe surtirse en un término no mayor a 30 días. Cuando sean 3 o más investigados o las pruebas se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de 60 días. Serán rechazadas de manera motivada aquellas pruebas que sean inconducentes, impertinentes y superfluas (artículo 47 *ibídem*).

[123] De acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 en los procedimientos administrativos sancionatorios, vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por 10 días para que presente los alegatos respectivos.

[124] Artículo 29 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

individualización de la persona natural a sancionar; (ii) la descripción típica de los hechos, así como el análisis de las pruebas con base en las cuales se impone la medida correctiva y (iii) las normas migratorias infringidas conforme los supuestos probados, es decir, la medida sancionatoria de la que será destinataria el sujeto de control, su clasificación y si existen criterios que la atenúan, agravan o dan lugar a su exención[125].

4.4.2. Por su relevancia para la solución del caso objeto de estudio, interesa especialmente referirse a las sanciones que podrían consignarse en el acto administrativo a través del cual se dispone la finalización del trámite migratorio. Estas, se advierte, podrán variar en atención a la naturaleza de la infracción endilgada[126]. Se clasifican en leves, graves o gravísimas[127] y, en cualquier caso, su imposición debe atender y respetar los principios de configuración del sistema sancionador administrativo, fundamentalmente los concernientes a la legalidad, tipicidad, favorabilidad y proporcionalidad[128].

4.4.2.1. Así las cosas, de acuerdo con las circunstancias constatadas, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, podrán imponer *sanciones económicas*, entre otros supuestos, cuando (i) se incurre en permanencia irregular; (ii) no se tramita el salvoconducto correspondiente cuando así se requiera; (iii) se ingresa o sale del país sin el cumplimiento de los requisitos legales; o (iv) se desarrollan actividades remuneradas sin estar habilitado para ello[129]. Para la graduación de las sanciones económicas a que haya lugar se tendrá en cuenta el comportamiento del infractor, la gravedad de la falta, su reincidencia o renuencia[130]. Contra su imposición proceden los recursos de la sede administrativa, en el efecto suspensivo[131].

4.4.2.2. En un nivel de mayor trascendencia dada la conducta irregular desplegada por el infractor, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, podrán ordenar la *deportación* del territorio nacional del extranjero cuando, por ejemplo, se constata que (i) ingresó o salió del país sin el cumplimiento de las normas que reglamentan la materia; (ii) se encuentra en permanencia irregular[132]; (iii) obtuvo visa mediante fraude o simulación; o (iv)

---

[125] Artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 27 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015 de acuerdo con el cual: "*La valoración de la sanción atenderá los principios de proporcionalidad, objetividad y razonabilidad, argumentando en el acto administrativo que decide, la descripción típica de los hechos atribuibles al sujeto de control. La motivación de la decisión deberá integrar el análisis de los deberes impuestos por la norma migratoria, los hechos constitutivos de infracción, la clasificación de la falta y si existen criterios que atenúan, agravan o exoneran de la misma al sujeto de verificación*".

[126] De acuerdo con el artículo 28 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015: "*Para imponer o no la sanción, el funcionario competente deberá ajustarse en todo momento a las reglas de la lógica, a las máximas de la experiencia y a los conocimientos técnicos del ejercicio migratorio, lo cual deberá quedar plasmado en el razonamiento probatorio empleado en el texto de la Resolución como forma de controlar su racionalidad y coherencia en la dosificación sancionatoria, si a ello hubiere lugar*".

[127] Así lo prevé el artículo 16 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[128] Artículo 13 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[129] El artículo 2.2.1.13.1 (modificado por el artículo 68 del Decreto 1743 de 2015) del Decreto 1067 de 2015 contempla otras causales distintas a las mencionadas que dan lugar a la imposición de sanciones económicas.

[130] Los artículos 2.2.1.13.2 y 2.2.1.13.3 del Decreto 1067 de 2015 establecen las causales de exoneración del pago de la sanción económica y prevén que cuando ellas no concurren y el extranjero no ha procedido a su cumplimiento tendrá lugar el cobro coactivo. Sobre el particular, también están los artículos 16, 30 y 31 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015. Dichas disposiciones se encuentran en armonía directa con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

[131] Artículos 2.2.1.13.1 del Decreto 1067 de 2015.

[132] Lo anterior, en los términos del artículo 2.2.1.11.2.12 del Decreto 1067 de 2015 de acuerdo con el cual la permanencia irregular de un extranjero en el territorio nacional tiene lugar en los siguientes casos: 1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4 del decreto (ingreso al país por lugar no habilitado; ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio e ingreso al país sin la correspondiente documentación o con documentación falsa) 2. Cuando el extranjero habiendo ingresado legalmente permanece en el país una vez vencido el término concedido en

fue objeto de quejas constantes que lo calificaron como persona no grata para la convivencia social o la tranquilidad pública[133]. El extranjero que sea objeto de una medida de deportación solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción que establezca la resolución respectiva, que no debe ser inferior a 6 meses ni superior a 10 años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República[134]. Contra esta determinación proceden los recursos del procedimiento administrativo[135].

4.4.2.3. Cuando la infracción a la normativa migratoria vigente sea de una gravedad significante con la potencialidad de poner en riesgo la soberanía nacional, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o sus delegados, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar, podrán ordenar la *expulsión* del extranjero del territorio cuando, entre otros eventos,[136] (i) se abstiene de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresa antes del término de prohibición o sin la correspondiente visa; (ii) es condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contempló como accesoria la expulsión del territorio; (iii) cuando la expulsión se decreta como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada[137]; o (iv) se documentó fraudulentamente como nacional o de otro país. Contra la decisión que imponga la medida de expulsión, con fundamento en cualquiera de los supuestos mencionados, proceden los recursos de la sede administrativa en el efecto suspensivo[138].

El orden jurídico contempla *otros eventos de expulsión*, distintos a los reseñados que se aplican en virtud de la facultad discrecional. En este escenario, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, podrán expulsar a los extranjeros que, a su juicio, (i) realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social y la seguridad pública; (ii) existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública y la tranquilidad social; o (iii) cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, por delitos comunes, o se encuentre registrado en los archivos de Interpol. Contra la decisión de expulsión, fundamentada en las hipótesis anteriores, no proceden los recursos de la sede administrativa[139]. En cualquiera de los eventos previamente advertidos, el extranjero solo podrá regresar al país con una visa expedida por las Oficinas Consulares de la República, transcurrido un término no menor de 5 años. Cuando la medida a ordenar sea superior a 10 años

---

la visa o permiso respectivo. 3. Cuando permanece en el territorio nacional con documentación falsa. 4. Cuando el permiso otorgado al extranjero ha sido cancelado. En el mismo sentido, lo prevé el artículo 15 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[133] Existen otras causales de deportación contempladas en el artículo 2.2.1.13.1.2 del Decreto 1067 de 2015 y en el artículo 16 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[134] Artículo 2.2.1.13.1.3 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 69 del Decreto 1743 de 2015.

[135] Artículo 2.2.1.13.1.1 del Decreto 1067 de 2015.

[136] Lo anterior, en los términos del preámbulo de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[137] El artículo 2.2.1.13.2.3 del Decreto 1067 de 2015 establece expresamente la medida de expulsión como pena accesoria impuesta mediante sentencia ejecutoriada.

[138] Artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015 y artículo 16 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

[139] Artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015 y artículo 36 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015.

deberá ser directamente consultada al Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o al Subdirector de Extranjería[140].

4.4.2.3.1. En este punto, dada la pertinencia que supone para la resolución del caso concreto, es importante precisar que, en atención a las obligaciones asociadas con el derecho a las garantías judiciales, "*un proceso que pueda resultar en la expulsión de un extranjero, debe ser individual, de modo a evaluar las circunstancias personales de cada sujeto y cumplir con la prohibición de expulsiones colectivas*"[141]. De acuerdo con lo anterior, existe un deber a cargo de los Estados de atender con sigilo las particularidades del individuo objeto de la medida[142]. Puede suceder, por ejemplo, que la persona destinataria de la sanción aduzca la existencia de un temor fundado en caso de tener que regresar a su país de origen. En estos eventos se ha considerado que, en principio, "*en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de la raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas*"[143]. Con el propósito de determinar si concurren razones fundadas, las autoridades competentes deben tener en cuenta, inclusive la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los Derechos Humanos[144]. Lo anterior, con independencia del estatus legal o la condición migratoria que ostente el extranjero[145]. Si se constata el riesgo de daño irreparable, no debería ser devuelto a su país de origen o donde exista el mismo.

---

[140] Artículo 2.2.1.13.2.4 del Decreto 1067 de 2015.

[141] En estos términos fue reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (Sentencia del 28 de agosto de 2014). En aquella oportunidad, se estableció lo siguiente: "*355. Finalmente, la Comisión de Derecho Internacional en su proyecto de artículos sobre la protección de derechos humanos de las personas expulsadas o en vías de expulsión ha expresado que dichas personas deben recibir las siguientes garantías procesales: a) condiciones mínimas de detención durante el procedimiento; b) derecho a ser notificado de la decisión de expulsión; c) derecho a recurrir y a tener acceso a recursos eficaces para recurrir la decisión de expulsión; d) derecho a ser oído por una autoridad competente; e) a estar representado ante dicha autoridad competente; f) derecho a contar con la asistencia gratuita de un intérprete, y g) asistencia consular*".

[142] En este punto, se precisa que Colombia es Estado parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de 1961; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados del 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979 y suscribió la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados del 22 de noviembre de 1984. Dichos instrumentos internacionales fijaron unos principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados, correspondiéndole a cada Estado Parte, de conformidad con su ordenamiento constitucional, la expedición de una legislación que implemente a nivel interno tales compromisos internacionales.

[143] Así lo reconoce expresamente el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) aprobada en Colombia por medio de la Ley 16 de 1972. A nivel interno, tal mandato está positivizado en el artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015.

[144] Así lo reconoce el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por Colombia mediante la Ley 70 de 1986: "*1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos*".

[145] La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia* (Sentencia del 25 de noviembre de 2013) sostuvo: "*2. De tal modo, si se complementan las normas anteriores con el corpus juris internacional aplicable a las personas migrantes, es posible considerar que en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre. 3. En consecuencia, cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión. Esto implica respetar las garantías mínimas referidas, como parte de la debida oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y, si se constata ese riesgo, no debería ser devuelto a su país de origen o donde exista el riesgo*". Valga precisar, en este punto, que el principio de no devolución, reconocido inicialmente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (aprobada en Colombia por medio de la Ley 35 de 1961) estuvo ligado al reconocimiento de la condición de refugio. Actualmente, debido a la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es posible afirmar que aplica también en otras situaciones, como cuando existen razones fundadas para creer que la devolución a otro Estado, sea o no el de origen, daría lugar a tortura o al desconocimiento de la vida y la libertad de las personas. Estos casos adicionales distintos al refugio han sido denominados genéricamente como "protección internacional". De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "*Por*

Igualmente, puede acontecer que la persona extranjera destinataria de la sanción mantenga vínculos naturales o jurídicos de paternidad o maternidad en el país con menores. En estos casos, el Estado y sus autoridades deben valorar su derecho a la unidad familiar al momento de impartir una orden de expulsión[146].

Los organismos y entidades públicas tienen el deber fundamental de procurar que con sus actuaciones, precedidas de la satisfacción de requerimientos constitucionales y legales, no se cause un daño irreparable al ejercicio efectivo de esta garantía superior, velando porque en todo caso se respete, cuando menos, en su núcleo esencial[147]. La distancia física o la ruptura de lazos filiales que se origina por virtud de una medida de expulsión, inclusive de deportación de extranjeros, padres o madres de menores, legítimamente radicados en el país es, "*en principio, una barrera innecesaria e inhumana que se opone al disfrute de los derechos fundamentales de éstos y, por lo tanto, no puede ser patrocinada indiscriminadamente por la administración*"[148]. En estas condiciones, ningún sujeto de protección prevalente puede "*ser objeto de actuaciones discrecionales de las autoridades públicas que los lesionen o afecten* [en su derechos] *aunque medie la circunstancia de que* [su padre o madre] *sea extranjero y se encuentre en situación de irregular permanencia en el territorio nacional*"[149].

Así las cosas, la administración, al momento de proferir sus decisiones debe considerar el alcance y la prevalencia de los preceptos superiores de los que son titulares los menores dentro del ordenamiento jurídico nacional e internacional, entendiendo especialmente que la familia es un entorno cuya existencia es imperativa para su adecuado desarrollo, así como para la eficacia material de sus

---

protección internacional se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Decisión del 19 de agosto de 2014, párrafo 37). Para mayor información, ver la Sentencia T-250 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[146] En la Sentencia T-178 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz se estudió el caso de una ciudadana ecuatoriana que alegaba la vulneración de sus derechos fundamentales tras haberse ordenado su expulsión del territorio nacional como pena accesoria en el marco de un proceso penal iniciado en su contra por el delito de falsedad en documento privado. La actora manifestaba que era madre de un menor radicado y sentado legítimamente en el país con quien mantenía una relación de familia que debía ser conservada. La Sala concedió el amparo transitorio considerando que la tutelante contaba con una vía judicial legítima para solicitar la cesación de la sanción impuesta (juez de ejecución de penas y medidas de seguridad). No obstante, mientras se producía un pronunciamiento judicial en la materia, previa solicitud de la extranjera, no podía ejecutarse la medida de expulsión o impedírsele su regreso al territorio nacional. Lo anterior, por cuanto bajo los postulados constitucionales resultaba, de plano, contrario al núcleo esencial de los derechos fundamentales del niño una determinación de esta naturaleza. De ahí que fuera imperativo que los jueces penales tuvieran en cuenta para efectos de la dosimetría punitiva y de la interpretación de las disposiciones que penalizaban las conductas, una lectura acorde con la Carta. Agregó que, las autoridades migratorias debían "*ponderar técnicamente la situación para proteger de manera prevalente los derechos de los menores legítimamente asentados en el territorio nacional*", inclusive en relación con la solicitud de concesión de visas tras el reingreso de un ciudadano expulsado del país.

[147] Estas consideraciones fueron expresamente consignadas en la Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En aquella ocasión, la Sala Octava de Revisión señaló lo siguiente: "*En efecto la Corte estima que, bajo los postulados de la nueva Constitución, resulta contrario al núcleo esencial de los derechos fundamentales de los menores, garantizados por el artículo 44 de la Carta, la deportación del territorio nacional a una persona extranjera que sea padre o madre de menores residenciados legítimamente en nuestro país, y que mantengan entre ellos el vínculo natural o jurídico de la familia, pues la mencionada sanción de plano comporta, a la luz del ordenamiento jurídico nacional, una especie de discrecionalidad administrativa, para efectos de autorizar el regreso al país del extranjero afectado con la medida*".

[148] Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

[149] Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

derechos fundamentales[150]. En todo caso, aquellas intervenciones estatales que tengan como consecuencia desligar a un menor de su familia deben atender siempre a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad. Esto supone que tal interpretación debe realizarse bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta no solo el conjunto armónico de los derechos, sino también de los deberes en cabeza de los asociados que permanecen bajo la jurisdicción de un Estado[151]. Por ende, la protección prevalente a la unidad familiar, ligada directamente al interés superior del menor, es una circunstancia que debe ser especialmente atendida por las autoridades públicas al momento de impartir medidas tan drásticas como la de expulsión, no obstante, ello no puede convertirse en una condición que *per se* impida la actuación legítima de los entes estatales cuando sea necesario asegurar la vigencia de un orden justo que ha sido transgredido[152].

4.4.3. Continuando con el trámite, la actuación administrativa migratoria que culmine con la imposición de una sanción económica, la deportación o la expulsión del territorio nacional, según sea el caso, debe ser notificada personalmente al extranjero, a su representante legal, apoderado o a la persona

---

[150] La vigencia de la protección a la familia y sus integrantes no solo se debe a su consagración en la Carta Política, sino que también está contenida en diversos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) aprobada en Colombia por medio de la Ley 16 de 1972; el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), suscrito en Ginebra el 8 de junio de 1977 (promulgado mediante el Decreto 509 de 1996); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 (aprobado mediante la Ley 319 de 1996); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares adoptada en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990 (aprobada mediante la Ley 146 de 1994); Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, suscrito en La Haya el 29 de mayo de 1993 (aprobado mediante la Ley 265 de 1996); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 54/263 del 25 de mayo de 2000 (aprobado mediante la Ley 765 de 2002).

[151] En la Sentencia T-215 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz se dijo: "*En este sentido la Corte Constitucional, en desarrollo de su jurisprudencia en materia de los derechos constitucionales de los niños reconocidos en* [los artículos 42 y 44] *de la Carta Política de 1991, considera que en casos como el que se examina en esta oportunidad, en los que efectivamente se encuentran comprometidos menores de edad, unidos con un extranjero sujeto de la actuación administrativa por lazos familiares directos, las oficinas nacionales y seccionales de extranjería y de inmigración,* [siempre] *deben examinar en detalle las condiciones familiares del extranjero en condiciones de irregular estancia o permanencia en el territorio nacional, inclusive con el prevalente e ineludible auxilio técnico y científico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para determinar la verdadera situación familiar del presunto infractor del régimen de inmigración, la cual debe ser, desde luego, verdadera y real, con el propósito de no producir soluciones inicuas o más dañinas que las que produce el incurrir en una situación migratoria irregular*".

[152] Dicho en otras palabras, "*la protección constitucional a los derechos de los niños en ningún caso puede ser pretexto para que los adultos se sustraigan de sus deberes y, en el caso de los extranjeros, se recuerda que si bien la Constitución en el artículo 100 les garantiza que disfrutarán de los mismos derechos civiles que los nacionales* [en] *esa misma norma constitucional, se establece que la ley podrá por razones de orden público subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de ciertos derechos, como ocurre por ejemplo, con el de residir en el país*". Al respecto, ver la Sentencia T-680 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En aquella oportunidad un ciudadano nicaragüense invocó la vulneración de su derecho fundamental a la unidad familiar como consecuencia de la decisión judicial condenatoria proferida en su contra (por el hecho de haber incurrido en el delito de falsedad material de particular en documento público) que dispuso como pena accesoria la expulsión del territorio nacional. El actor invocaba que tal determinación tenía efectos adversos sobre la vigencia de su hogar, integrado por dos menores de edad de 3 y 5 años. La Sala Segunda de Revisión declaró la existencia de una carencia actual de objeto por hecho superado habida cuenta que la pretensión del accionante orientada a obtener la revocatoria de la medida sancionatoria ya había sido satisfecha. No obstante, advirtió que la existencia de hijos no podía ser aducida como una justificación para evadir el cumplimiento de decisiones judiciales impuestas en un proceso adelantado con todas las observancias establecidas por la Constitución y la ley por cuanto la protección constitucional a los derechos de los niños en ningún caso podía ser pretexto para que los adultos se sustrajeran de sus deberes. Sobre estas premisas, resaltó que la conducta del extranjero, desde su ingreso irregular al país, no había sido precisamente la exigida a un padre de familia como principal responsable del bienestar, educación y cuidado de sus hijos pues alteró la vigencia del salvoconducto que le fue otorgado para permanecer en el territorio hasta tanto se resolviera su situación de asilo político. En ese orden de ideas, aclaró que si bien el actor se encontraba en libertad por pena cumplida, le correspondía legalizar lo relacionado con su permanencia en el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad administrativa que tenían las autoridades para autorizar su estancia a fin de que pudiera cumplir con los deberes materiales y morales que le asistían como padre.

debidamente autorizada[153]. El mecanismo para esta notificación consiste en el envío de una citación a la dirección, número de fax o correo electrónico que figure en el expediente para que comparezca a la diligencia de notificación personal en el término de 5 días siguientes a la expedición del acto administrativo. Si se desconocen los mencionados datos de ubicación, la citación se hará en la página *web* de Migración Colombia[154]. En caso de que estas modalidades de notificación resulten infructuosas, se procederá a remitir un aviso a la dirección física o electrónica conocida, acompañado de copia íntegra del acto administrativo o, ante su desconocimiento, el aviso se fijará en la página *web* de la entidad y en todo caso en un lugar de acceso público de la misma[155]. El aviso estará presente por cinco días y una vez desfijado se entenderá surtida la notificación[156].

Debe precisarse que todo el trámite sancionatorio de naturaleza migratoria, incluida la fase de notificación, debe surtirse en un plazo razonable, el cual debe apreciarse en relación con la duración total de la actuación, desde su inicio hasta la finalización, incluyendo los recursos de instancia que serían procedentes[157]. Esta garantía no solo se refiere a la protección de que el procedimiento se adelante sin dilaciones injustificadas, sino además de que no se lleve a cabo con tanta celeridad al punto de tornar ineficaz o anular el ejercicio del derecho de defensa y en especial de contradicción en forma oportuna y eficaz[158].

---

[153] En la diligencia de notificación se entregará al afectado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto con indicación de los recursos que legalmente proceden, de haber lugar a ello, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

[154] Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la entidad por el término de 5 días (artículo 68 de la Ley 1437 de 2011).

[155] El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

[156] En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación (artículo 69 de la Ley 1437 de 2011).

[157] Sobre este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda persona tiene derecho a ser oída en un plazo razonable en el marco de una actuación judicial, administrativa o de cualquier otra naturaleza el cual debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde su inicio hasta su finalización, incluyendo los recursos de instancia que eventualmente pueden presentarse. Así fue expresamente reconocido en el *caso Wong Ho Wing contra Perú* (Sentencia del 30 de junio de 2015), en los siguientes términos: "*209. Este Tribunal ha señalado que el "plazo razonable" al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte una decisión definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse* (…)". En esta ocasión, se concluyó que el proceso de extradición iniciado contra el señor Wong Ho Wing había tardado más de seis años, excediendo de esta forma el plazo razonable de duración del mismo. Esto evidenciaba que las autoridades estatales no habían actuado con la debida diligencia y celeridad exigidas en este tipo de casos (persona privada de la libertad), más aún cuando el proceso de extradición constituía una etapa previa al posible proceso penal que debía enfrentar el acusado. Esta situación, suponía una vulneración de las garantías judiciales previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana también ha analizado esta garantía en casos en los que el procedimiento se agota en un plazo irrazonablemente corto. Sobre el efecto, el *caso Familia Pacheco Tineo contra el Estado Plurinacional de Bolivia* (Sentencia del 25 de noviembre de 2013). Allí estableció que el procedimiento de expulsión iniciado contra la Familia Pacheco Tineo se había agotado en un plazo excesivamente célere sin respetar las etapas y formalidades propias del trámite, situación que había generado una afectación de su derecho fundamental al debido proceso. Al respecto, manifestó: "*192. La Corte constata que, tal como surge de sus alegatos, el Estado planteó un análisis en abstracto acerca de la efectividad de tales recursos, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional boliviano para alegar que en la época de los hechos esos recursos eran adecuados y efectivos para haber detenido la expulsión de la familia Pacheco Tineo o para cuestionar violaciones del debido proceso en la denegatoria de su solicitud de estatuto de refugiados, e incluso para eventualmente solicitar daños y perjuicios. Sin embargo, en este caso las presuntas víctimas no contaron con posibilidad alguna de conocer, mínimamente, las decisiones que habían sido proferidas en relación con su solicitud y su situación migratoria, pues está probado que fueron expulsados de Bolivia en la mañana del día siguiente a la emisión de la resolución de expulsión, la cual fue expedida en un plazo excesivamente sumario, no les fue notificada y fue ejecutada inmediatamente. Tal situación hizo nugatorio o impracticable cualquier recurso interno que existiera en Bolivia para haber amparado o remediado los actos ejecutados en su perjuicio. Por ende, no corresponde a la Corte realizar un examen in abstracto de la adecuación y efectividad de tales recursos para subsanar las violaciones de derechos analizadas anteriormente* (…)".

[158] En relación con lo anterior, en la Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se indicó lo siguiente: "*En este orden de ideas, el plazo razonable puede desconocerse por la ausencia de celeridad y diligencia en la respectiva actuación, lo cual hace que la misma se extienda de manera irrazonable en el tiempo, o porque el procedimiento administrativo o judicial se realiza en un plazo excesivamente sumario, lo cual, de paso, afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal*". En aquella oportunidad, se estudió la situación de un ciudadano japonés, de

Sin perjuicio de lo referido, la Sala advierte que, en precisos eventos, el procedimiento administrativo sancionatorio de naturaleza migratoria puede ser célere dada la gravedad de la sanción endilgada y la imperiosa necesidad de defender el interés público. Con todo, los términos de duración del trámite siempre deben ser razonables a fin de garantizar las etapas mínimas del debido proceso, sin que ello implique que en su desarrollo se pueda sacrificar el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción del sujeto involucrado.

4.5. *Síntesis de las reglas de decisión:* la Carta Política garantiza a todos los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, con independencia de su estatus o condición migratoria, la protección jurídica de los mismos derechos fundamentales que se encuentran en cabeza de los colombianos; prerrogativa que, por demás, lleva consigo la consecuente responsabilidad de atender cabal y estrictamente el conjunto de deberes y obligaciones que se les imponen a todos los residentes en el país (artículos 4 y 100 C.P.). Dentro de los derechos de los que son titulares los extranjeros está el debido proceso. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias, sin excepción alguna, lo que implica que cualquier actuación que el Estado decida adelantar en su contra debe sujetarse al respeto de unas reglas mínimas sustantivas y procedimentales en tanto límite material a la arbitrariedad. Por virtud de ello, en el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionatorios de naturaleza migratoria, realizados con fundamento en el principio de soberanía del Estado, las autoridades públicas, aunque gozan de discrecionalidad, tienen la obligación de atender las competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico (mandatos constitucionales, legales y reglamentarios vigentes) y ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los administrados cuenten con instancias de participación en la decisión que deba adoptarse y puedan defender adecuadamente sus intereses en todas las etapas del trámite, el cual naturalmente puede culminar con la imposición de una sanción de deportación o de expulsión

---

70 años de edad, a quien se le inició un procedimiento migratorio que culminó con su deportación del territorio y la prohibición de ingreso por el término de 5 años tras haber superado el tiempo de permanencia en el país en calidad de turista y no haber solicitado prórroga de permanencia ni tramitado salvoconducto. Según advirtió el accionante, dicho trámite se desarrolló sin respetar los términos procesales ya que se agotó en menos de una hora sin que le fuera proporcionado, además, un traductor o intérprete oficial en atención a que desconocía por completo el idioma castellano, situación que le impidió ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y contradicción. La Sala Sexta de Revisión constató que la actuación no se surtió siguiendo las respectivas etapas pues nunca se agotó la fase de descargos, el periodo probatorio ni los alegatos pese a lo cual se profirió, sin más y en un corto tiempo, una decisión de fondo sin respetarse la garantía del *plazo razonable.* Además, el actor no fue asistido por un intérprete durante el desarrollo de la misma. Estas circunstancias generaron una vulneración del derecho al debido proceso del extranjero que le impidió ejercer los recursos y acciones que tenía a su alcance para cuestionar el acto administrativo sancionatorio, máxime cuando el mismo día de la apertura de la actuación se vio obligado a abandonar el país. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concedió el amparo y dispuso dejar sin efectos el acto administrativo de deportación. En consecuencia, le ordenó a Migración Colombia adelantar el proceso bajo los lineamientos del debido proceso, en particular, respetando la defensa y contracción del peticionario quien debía contar con la asistencia debida, advirtiéndole además acerca de la necesidad de ajustar sus actuaciones a las reglas constitucionales y legales vigentes. En igual sentido, puede consultarse la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, radicación 05001-23-33-000-2016-01830-01 del 10 de noviembre de 2016 en la que se analizó el caso de varios ciudadanos extranjeros de nacionalidad cubana que solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y debido proceso administrativo, vulnerados, en su criterio, por el proceso de deportación que adelantó Migración Colombia en su contra. Aunque en esta oportunidad se declaró la carencia actual de objeto por daño consumado, se estableció que la entidad accionada había incurrido en sendas irregularidades al agotar las etapas del procedimiento administrativo migratorio en la misma fecha pese a que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) establece distintos términos para su efectivo desarrollo. Así, otorga 15 días, luego de la formulación del pliego de cargos para que la persona investigada pueda presentar descargos y solicitar o aportar pruebas que pretendan hacer valer; máximo 30 días de periodo probatorio y 10 días para presentar alegatos. Tal procedimiento, no había sido observado en el caso de los involucrados. Debido a esto, exhortó al ente estatal para que, en lo sucesivo, cumpliera con sus deberes constitucionales y legales y garantizara los derechos fundamentales de las personas extranjeras, en especial, la garantía del debido proceso administrativo.

del territorio, según la gravedad de la infracción endilgada.

El procedimiento que pueda resultar en estos supuestos debe tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada sujeto. En el marco de este trámite, además, deben valorarse situaciones tales como el entorno familiar, procurando la maximización de los intereses de sus miembros, sin desconocer, por supuesto, el ineludible deber de las autoridades por proteger el interés público y asegurar la vigencia de un orden justo.

5. Análisis del caso concreto

5.1. *Situación fáctica probada en el proceso*[159]

El nacional cubano Lázaro Valdés Carrillo cuenta con 49 años de edad, estudió medicina en el Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana y el 23 de julio de 1993 recibió el título académico de médico general gracias al apoyo económico estatal. El 26 de diciembre de 2009, por orden del Gobierno y en contraprestación al hecho de haber logrado su profesionalización gratuita fue enviado, en calidad de fuerza laboral y productiva, a una misión médica a Venezuela donde fue asignado para desempeñar funciones en el municipio de Maturín, Estado de Monagas[160]. En el año 2011, desertó de la misión médica pues no compartió las políticas de acción que regían su funcionamiento. En virtud de esta decisión, aduce, tuvo que refugiarse pues, de ser capturado por las autoridades judiciales venezolanas, sería remitido a su país, donde se enfrentaría, conforme a las políticas penales y migratorias locales, a un juicio "*en el que no se le garantizarían sus derechos*"[161]. En esta situación solicitó ayuda ante la Embajada de Estados Unidos en Venezuela, donde no recibió colaboración.

Por lo anterior, el 24 de julio de 2011, ingresó irregularmente a Colombia, por la frontera con Cúcuta, Departamento de Norte de Santander. Al día siguiente a su arribó al país acudió voluntariamente a las instalaciones de la Subdirección de Extranjería del extinto Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-[162], donde rindió una diligencia de exposición migratoria en la que reconoció encontrarse en permanencia irregular en el territorio nacional pues "*ingresó sin sellar su pasaporte involuntariamente porque no sabía de ese trámite y no* [tenía] *dinero para pagar una sanción*"[163], advirtiendo que en todo caso su deseo era residenciarse en Estados Unidos, por lo que adelantaría los trámites de rigor ante la Embajada Americana[164]. Con fundamento en lo anterior, se profirió el Auto 171 del 8 de agosto de 2011, que dispuso la apertura formal de una actuación

[159] La Sala advierte que este acápite es el resultado de la situación fáctica esbozada por la parte accionante y del análisis integral de las pruebas allegadas al proceso tanto durante el trámite de tutela como en sede de revisión.
[160] Allí, aduce que recibió ínfimas cantidades de dinero por su labor y fue sometido a restricciones de locomoción, en aras de evitar que abandonara el cumplimiento de sus deberes en territorio extranjero (folio 47 del cuaderno de Revisión).
[161] Folio 5. En este punto, el accionante refiere que su conducta de deserción sería penalizada en los términos de los artículos 28.1 y 135.1 del Código Penal cubano cuyo contenido puede ser consultado en el pie de página 36.
[162] Las funciones de control migratorio de nacionales y extranjeros y los registros de identificación de extranjeros a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- fueron asumidas, ante su supresión, por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en los términos del artículo 3 del Decreto 4057 de 2011, "*Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones*" y del artículo 33 del Decreto 4062 de 2011, "*Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura*".
[163] Folio 247.
[164] Folio 249.

administrativa en contra del extranjero por haber infringido presuntamente, con su comportamiento, las disposiciones contenidas en el artículo 69 numerales 2 y 3[165] y el artículo 102 numerales 1 y 3[166] del Decreto 4000 de 2004[167], situación que condujo al decreto de pruebas orientadas a verificar los movimientos y antecedentes del investigado. Ese mismo día, el accionante se notificó personalmente de la decisión, contra la cual no procedían recursos[168].

Impulsada la actuación y tras advertirse serios hallazgos de responsabilidad migratoria, se profirió la Resolución 194-731827 del 8 de agosto de 2011, que ordenó la deportación de Lázaro Valdés Carrillo del territorio nacional, prohibiéndole su ingreso por el término de un año[169]. En criterio de la autoridad pública, el extranjero ingresó y permaneció en el país evadiendo u omitiendo el control migratorio correspondiente[170]. El 25 de agosto de 2011, en las instalaciones de la Subdirección de Extranjería del DAS en la ciudad Bogotá, el sancionado se notificó personalmente de la determinación y no presentó recursos[171]. La decisión quedó debidamente ejecutoriada el 27 de septiembre de 2011[172].

Pese a la firmeza de la Resolución, el peticionario no registró movimiento migratorio alguno y decidió no atender la sanción, fundado, afirma, en el temor de regresar a su país de origen luego de haber quebrantado "*su deber de pagar de por vida con sus servicios el* [hecho de] *haber recibido educación profesional gratuita*"[173]. Así, en la búsqueda de soluciones razonables a su situación vulnerable, intentó regularizar su estancia en el país y adelantó diligencias para ser amparado bajo el refugio político.

Mientras se definía su solicitud de reconocimiento como refugiado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, le fueron expedidos tres salvoconductos de permanencia en el país, por tres meses cada uno, con la advertencia de que no serían válidos para salir del territorio sino únicamente para permanecer en la ciudad de Bogotá[174]. El primero de ellos (No. 4092) le fue otorgado entre el 5 de

---

[165] Artículo 69 del Decreto 4000 de 2004: "*Considérase irregular el ingreso al territorio nacional en los siguientes casos:* (…) *69.2 Ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio. 69.3 Ingreso al país sin la correspondiente documentación o con documentación falsa*".

[166] Artículo 102 del Decreto 4000 de 2004: "*Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, será deportado del territorio nacional el extranjero que incurra en alguna de las siguientes causales: 102.1 Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de las normas que reglamentan la materia, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción de multa.* (…) *102.3 Encontrarse en permanencia irregular en los términos de este Decreto, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica*".

[167] "*Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración*".

[168] Folios 247 y 248.

[169] Folios 250 y 251.

[170] En dicho acto administrativo se dispuso la expedición del salvoconducto de salida del país y la comunicación de la sanción al Ministerio de Relaciones Exteriores para lo de su competencia. Así mismo, se le comunicó que el incumplimiento a lo previsto acarreaba la expulsión del territorio colombiano, en los términos del artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015.

[171] Allí, se le informó que contra la misma procedían los recursos de la vía gubernativa ante lo cual manifestó su deseo de "*renunciar a este derecho ya que su interés* [era] *solo conseguir una visa para los Estados Unidos lo más pronto posible*" (folio 252).

[172] Lo anterior, conforme al "*acta de ejecutoria*" aportada al proceso (folio 252).

[173] Folio 47 del cuaderno de Revisión.

[174] Lo anterior, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015 según el cual: "*Salvoconducto (sc). Es el documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera. Los salvoconductos serán otorgados en las siguientes circunstancias: SC-1. Salvoconducto para salir del país*" y "*SC-2. Salvoconducto para permanecer en el país, en los siguientes casos: (...) Al extranjero que deba permanecer en el país, mientras resuelve su situación de refugiado o asilado y la de su familia, a quienes se les podrá limitar la circulación en el territorio nacional de conformidad con el artículo 2.2.3.1.4.1 de este Decreto. En el presente caso, el término de duración*

octubre de 2012 y el 5 de enero de 2013, al tiempo que el segundo (No. 1112315) le fue concedido el 16 de enero de 2013 con vigencia hasta el 16 de abril siguiente[175]. Durante este periodo el accionante, aportando como identificación su pasaporte, logró que el Ministerio de Educación Nacional convalidara para todos los efectos académicos y legales en Colombia su título profesional de médico, diligencia que se concretó en la expedición de la Resolución 3373 del 8 de abril de 2013. Vencida la vigencia del último salvoconducto, el Ministerio de Relaciones Exteriores concedió una prórroga (No. 1114864) a partir del 18 de abril de 2013 y hasta el 15 de julio de dicha anualidad[176].

En este lapso de estancia temporal en el país, el actor afirma que ante el miedo de "*perder la vida o la libertad, al estar en un limbo sin patria*"[177], y especialmente porque su petición de refugio no había sido resuelta y a fin de "*obtener un trabajo que le proporcionara los recursos para vivir dignamente*"[178], cometió "*un acto desesperado*"[179] e incurrió en métodos por fuera del marco de la legalidad que le permitieron, el 19 de abril de 2013, inscribirse como colombiano en la Registraduría de Facatativá -Cundinamarca e identificarse con la cédula de ciudadanía No. 1.070.973.072.

Al estar, en apariencia, debidamente documentado, la Dirección de Desarrollo de Servicios de la Gobernación de Cundinamarca le otorgó autorización para ejercer formalmente como médico en este Departamento, hecho que se concretó en la emisión de la Resolución No. 25-2092 del 16 de mayo de 2013[180]. Dos meses después perdió vigor la extensión del último salvoconducto conferido, situación que, sumada a la negativa de reconocerle el estatus internacionalmente pretendido, lo llevó a "*permanecer en territorio nacional de manera continua* [y] *de forma irregular*"[181]. El 10 de septiembre de 2013, fungiendo como presunto ciudadano colombo-cubano y legitimado en la autorización dada por el ente territorial, suscribió un contrato de prestación de servicios con la Empresa Social del Estado Centro de Salud San José del municipio de Nimaima -Cundinamarca, lugar en el que, según advierten los pobladores, el extranjero se desempeñó con total calidad, profesionalismo y acogida, contribuyendo al efectivo bienestar de sus habitantes[182]. Inclusive, ante el adecuado cumplimiento de sus funciones, el

---

del Salvoconducto será de hasta por noventa (90) días calendario, prorrogable a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, por noventa (90) días calendario más".

[175] Folio 34 del cuaderno de Revisión.

[176] Folio 35 del cuaderno de Revisión.

[177] Esta afirmación se extrae del CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[178] Esta afirmación se extrae del CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[179] Esta afirmación se extrae del CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[180] Folios 130 al 133.

[181] Folio 46 del cuaderno de Revisión.

[182] Al proceso fueron aportadas diversas declaraciones con fines extraprocesales en las que los declarantes manifiestan que conocen al médico cubano Lázaro Valdés Carrillo, a quien consideran una persona responsable, trabajadora, confiable, con ética, que ha servido con profesionalismo a las comunidades de Nimaima y Villeta donde tiene gran acogida. Aducen que es de su conocimiento que dicho ciudadano tiene una relación permanente y estable con la señora Luisa Alejandra Bravo Sainea desde el año 2014 con quien procreó un hijo y convive junto a un hijo de ella en el municipio de Villeta- Cundinamarca. Advierten que se ha caracterizado por ser una figura paterna ejemplar y dedicada, que asume el cuidado de los menores mientras la madre trabaja y que es evidente que no representa un peligro para la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la tranquilidad social del Estado colombiano. Igualmente, fue allegado un documento suscrito por más de 400 ciudadanos residentes en la localidad de Villeta -Cundinamarca en el que manifiestan públicamente lo siguiente: "[é]*l médico de nacionalidad Cubana, Lázaro Valdés Carrillo, identificado con pasaporte E070491, no representa un peligro para la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad o la seguridad pública, o tranquilidad social del estado*

Ministerio de Salud y Protección Social le otorgó el Carné de Identificación Única del Talento Humano en Salud, con Registro No. 117929/2013 expedido el 11 de octubre de 2013, para ejercer como médico en todo el territorio[183]. El 9 de diciembre siguiente culminó su labor en la referida empresa estatal[184].

Al comenzar el nuevo año inició una relación de hecho con la señora Luisa Alejandra Bravo Sainea, quien para ese entonces era madre cabeza de familia del menor Santiago de 8 años, que fue abandonado, según lo dicho por ella, por su padre biológico[185]. Ante esta situación el accionante asumió el rol de figura paterna con "*decoro, constancia y amor*"[186]. Juntos se residenciaron en el municipio de Villeta -Cundinamarca, lugar en el que arrendaron un inmueble ubicado en la Calle 11 No. 3-57 del Barrio Villa María[187]. A finales del año 2015, nació el menor Lázaro Santiago, quien se unió al hogar antes conformado, caracterizado por el mutuo apoyo y colaboración tanto a nivel emocional como económico[188]. Debido a los compromisos laborales de su compañera permanente durante todo el día, los menores permanecían la mayor parte del tiempo bajo su cuidado y protección, de ahí que entre ellos se hubiere consolidado un vínculo fraternal sólido y estable que se extendió en el tiempo.

El 10 de junio de 2016, ante la alerta de un anónimo, el Director Nacional de Registro Civil se enteró que "*el ciudadano cubano, Lázaro Valdés Carrillo, se estaría identificando como nacional colombiano, mediante la utilización de la cédula de ciudadanía No. 1.070.973.072 de Facatativá Cundinamarca, con todos los beneficios que de ello se desprenden*"[189]. Ante esta situación, se adelantaron las indagaciones de rigor y se puso en conocimiento de las autoridades migratorias competentes[190]. Como consecuencia de la alarma impartida por funcionarios de la

---

Colombiano. Por el contrario, damos fe, de que es una persona muy querida por la comunidad Villetana y deseamos que vuelva a prestar sus servicios en Villeta Cundinamarca. Finalmente, también declaramos que Lázaro Valdés Carrillo, tiene arraigo con el municipio de Villeta desde el año 2014, y que siempre ha convivido con su esposa Luisa Alejandra Bravo Sainea y sus hijos Santiago Camacho Bravo y Lázaro Santiago Valdés Bravo, en esta municipalidad" (folios 50 al 58 y 70 al 128).

[183] Folios 130 al 133.

[184] Folios 130 al 133.

[185] Folios 7 y 8, folio 44 del cuaderno de Revisión e información consignada en el CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[186] Folio 8.

[187] Folio 52 y folio 44 del cuaderno de Revisión.

[188] De acuerdo con la información aportada al proceso para el sostenimiento del hogar, actualmente, el peticionario se dedica a la crianza, alimentación y limpieza de cerdos en una finca del municipio de Villeta -Cundinamarca en un horario de 5:30 a.m. a 7:30 a.m. y de 5:30 p.m. a 8:00 p.m., oficio que le permite aportar mensualmente la suma de $1.200.000. Su compañera permanente labora como Secretaria Municipal y devenga $2.527.314 lo que implica que, en conjunto, los ingresos de la familia equivalen a $3.727.314. Dichos ingresos son destinados, en su mayoría, al pago de gastos fijos básicos tales como vivienda, alimentación, educación y salud que representan un total de $3.043.000 y ocasionalmente cuando existe la capacidad económica son dirigidos a sufragar gastos variables destinados, entre otros aspectos, a la recreación y al vestuario los cuales corresponden a $750.000. En suma, los egresos familiares ascienden a $3.793.000, esto es, superan la capacidad económica del hogar. Por esta razón los consumos variables no se presentan durante todos los meses ante la evidente imposibilidad de sufragarlos en su totalidad (folios 50 y 51, 59 al 69, folios 46 y 51 del cuaderno de Revisión e información consignada en el CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo).

[189] Folio 130.

[190] Para sustentar la denuncia, se indicó que el anónimo aportó, entre otros documentos: (i) copia del registro civil de nacimiento a nombre de Lázaro Valdés Carrillo con indicativo serial 53611210 para cuya expedición intervinieron dos testigos presuntamente falsos; (ii) cédula de ciudadanía 1.070.973.072 a nombre de Lázaro Valdés Carrillo cuyo trámite de obtención fue adelantado ante la Registraduría de Facatativá -Cundinamarca; (iii) diploma como Doctor en Medicina otorgado por el Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana -Cuba; (iv) hoja de vida del accionante que presuntamente aportó para su solicitud de empleo en la Empresa Social del Estado Centro de Salud San José del municipio de Nimaima -Cundinamarca en la cual advierte que es un ciudadano colombo-cubano con dirección de residencia en la carrera 16 No. 22-32, apartamento 502 en la ciudad de Bogotá; (v) copia de la Resolución No. 25-2092 del 16 de mayo de 2013 suscrita por la Doctora Liliana Sofía Cepeda Amaris, Directora de Desarrollo de Servicios (Sede Administrativa de la Gobernación de Cundinamarca) a través de la cual se autorizó a Lázaro Valdés Carrillo identificado con cédula de ciudadanía 1.070.973.072 para ejercer la profesión como doctor en medicina en el territorio nacional, pudiendo inicialmente laborar en el Departamento de Cundinamarca, haciendo énfasis en que para el ejercicio de la misma en una zona geográfica diferente a la autorizada, el profesional tenía que

Registraduría Nacional del Estado Civil, los funcionarios de Migración Colombia emitieron el informe de verificación No. 20167030499171 del 29 de noviembre de 2016, orientado a adoptar las medidas necesarias para indagar los hechos irregulares advertidos[191]. Por su parte, en la búsqueda por restablecer el orden social infringido, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Resolución 13384 del 21 de diciembre de 2016, por medio de la cual anuló el registro civil de nacimiento del actor con indicativo serial 53611210, y ordenó proceder con la cancelación del proceso de cedulación tras hallar anomalías en su obtención[192].

Con fundamento en esta decisión, el Coordinador de Verificaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia -Regional Andina emitió la Orden de trabajo No. 20167030004904 del 10 de febrero de 2017, a fin de "*verificar los documentos, actividades y situación migratoria de dicho extranjero*"[193] y de haber lugar a ello "*lograr la judicialización del ciudadano cubano* [frente] *a las irregularidades en que incurrió, en busca de lograr la obtención de documentación como colombiano y el ejercicio de su profesión como Doctor en Medicina, en Empresas Sociales del Estado*"[194]. Ese mismo día, en ejercicio de la facultad discrecional, se profirió la Resolución 20177030010946, por la cual "*de conformidad con el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015, se* [expulsó] *del territorio colombiano al ciudadano extranjero Lázaro Valdés Carrillo, identificado con pasaporte E070491 de nacionalidad Cubana*"[195] y se prohibió su ingreso al país por el término de 10 años[196]. Lo anterior, considerando que se hizo "*aparecer como colombiano al obtener su registro civil de nacimiento y de allí urdir toda una serie de componendas que* [le permitieron] *incluso laborar con entidades estatales*"[197], actuación que, a juicio del organismo de seguridad, entrañó riesgos irreparables en el orden, la salud pública y la tranquilidad social de los connacionales[198].

Sobre estas premisas, la Entidad pública insistió en que a fin de asegurar la vigencia de estos postulados superiores y por tratarse de un acto administrativo "*meramente de ejecución* [o de trámite]"[199], no procedían los recursos de la vía

---

inscribir su nombre en la Secretaría de Salud del Departamento en el cual pretendía trabajar; (vi) copia del Carné de Identificación Única del Talento Humano en Salud expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social a nombre del médico Lázaro Valdés Carrillo identificado con cédula de ciudadanía 1.070.973.072 con Registro No. 117929/2013, código del facultativo 79385/11, expedido el 11 de octubre de 2013; (vii) contrato de prestación de servicios No. 30 del 2013 suscrito entre la Empresa Social del Estado Centro de Salud San José del municipio de Nimaima -Cundinamarca y el señor Lázaro Valdés Carrillo identificado con cédula de ciudadanía 1.070.973.072 por el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2013 y el 9 de diciembre siguiente y (viii) planillas de aportes de seguridad social en salud efectuadas por el peticionario, en el marco del contrato de prestación de servicios referido.

[191] Folio 36 del cuaderno de Revisión.

[192] En la referida resolución suscrita por el Director Nacional de Registro Civil se estableció que se evidenciaron irregularidades en la obtención del registro civil de nacimiento, indicativo serial 53611210 con NUIP 1.070.973.072 inscrito el 19 de abril de 2013 en la Registraduría de Facatativá -Cundinamarca a nombre del extranjero pues sus padres son de nacionalidad cubana y "*quien actuó como declarante no está debidamente identificado para actuar como declarante de este hecho*" lo que constituye causal de nulidad de la inscripción efectuada en los términos del artículo 104 numeral 4 del Decreto Ley 1260 de 1970. Contra esta decisión, se advirtió, procedían los recursos de reposición y apelación. En el expediente, no obra constancia de que hayan sido interpuestos (folios 234 al 237).

[193] Folio 130.

[194] Folio 133.

[195] Folios 137 y 138.

[196] En dicha oportunidad se le advirtió que solo podría regresar al país con una visa otorgada por las oficinas consulares de la República de Colombia.

[197] Folio 137.

[198] Folios 137 y 138 y folios 36 y 39 del cuaderno de Revisión.

[199] Folio 37 del cuaderno de Revisión.

gubernativa. A fin de comunicar al afectado de su contenido, se le envió una citación de comparecencia personal el 22 de agosto de 2017 a la carrera 16 No. 22-32, apartamento 502 de la ciudad de Bogotá, para que acudiera a la instalaciones de la Entidad en un término de 5 días[200]. La diligencia no pudo sortearse dado que la dirección no existía[201]. El 30 de noviembre de 2017, el actor, por conducto de apoderado judicial, presentó una petición ante el Ente accionado a fin de que le informaran la existencia de una posible investigación, proceso o trámite en su contra. El 15 de diciembre siguiente se le indicó la imposibilidad de acceder a lo pretendido en virtud del principio de confidencialidad y ante la presunta falta de legitimidad del solicitante para actuar[202]. Con posterioridad -11 de enero de 2018- insistió en la petición y se le informó, a través de oficio del 29 de enero de ese año, que, a la fecha, se adelantaba la notificación por aviso de la Resolución que ordenaba su inmediata salida del país[203]. El aviso se publicó por 5 días en la página *web* de la Entidad, y en la cartelera al público, y la decisión quedó debidamente ejecutoriada el 7 de febrero de 2018, momento en el que la sanción adquirió fuerza de ejecutoria, siendo este el motivo que ahora impulsa la activación del mecanismo de amparo[204].

5.2. *La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano cubano Lázaro Valdés Carrillo al no asegurar su efectiva participación en la actuación sancionatoria iniciada en su contra, ni motivar en forma suficiente la medida de expulsión*

En este punto, corresponde evaluar la adecuación constitucional y legal de la determinación de expulsión adoptada en este último trámite, pues se entiende que es el objeto principal de examen. Es cierto que cuando una autoridad pública, en

---

[200] En la citación remitida por el Grupo de Verificaciones Migratorias Regional Andina -Área de Deportados y Expulsados se le advirtió al accionante que de no presentarse personalmente dentro del plazo indicado se efectuaría la respectiva notificación por aviso de la decisión sancionatoria de conformidad con la Ley 1437 de 2011 y que la omisión a la citación no impedía la continuación de la actuación administrativa (folio 139).

[201] Lo anterior, de acuerdo con la *constancia de devolución* de la empresa de correo certificado -*472*- informando la imposibilidad de entrega del documento dado que "*no existe número* [del número] *22-20 pasa a 22-34, 22-36 Ed 5 pisos Tienda de variedades*" (folio 140).

[202] Ello se desprende de la información consignada en el CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo.

[203] En respuesta al derecho de petición presentado ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por conducto de apoderado judicial, le informaron al actor que: "*en la actualidad se adelanta el proceso administrativo sancionatorio de carácter migratorio de expulsión en contra del extranjero nacional de Cuba Lázaro Valdés Carrillo, identificado con pasaporte No. J683804 y número de identidad 69030104867, mediante la Resolución No. 20177030010946 del 10/02/2017*" conforme a la causal prevista en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015 y al artículo 53 del Decreto 1743 de 2015. Además, se le indicó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.11.4.3 del Decreto 1067 de 2015 se autorizaba la expedición de copias de la actuación administrativa para lo cual debía consignar una suma de dinero en el Banco de Occidente. Igualmente que verificada la Plataforma de Usuarios de Migración -Modulo Verificaciones Migratorias, el ciudadano "*no presenta alerta alguna en su contra por concepto de sanción económica o por otra clase de asuntos de orden migratorio. Se evidencia que el extranjero nacional de Cuba* [registra] *la imposición de la medida administrativa de Deportación mediante la Resolución No. 194 del 08/08/2011*" (folio 129). Se advierte que con anterioridad a la formulación de esta petición, en concreto, el 24 de enero de 2018, el Oficial de Migración del Grupo de Verificaciones Migratorias Regional Andina dirigió un oficio al señor Lázaro Valdés Carrillo a la Carrera 16 No. 22-32, apartamento 502 de la ciudad de Bogotá indicándole que ante la imposibilidad de realizar la notificación personal se procedía a notificarle por aviso el contenido de la decisión (lo anterior se desprende de la información consignada en el CD aportado al proceso de tutela contentivo del expediente administrativo migratorio de Lázaro Valdés Carrillo).

[204] Lo anterior, se desprende de la "*Constancia de Publicación*" suscrita por la Directora Regional Andina de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en la que "*hace constar que la notificación por aviso de la Resolución No. 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, fue publicada en la página web de la Entidad y en la cartelera al público, el día 29 de enero de 2018, por el término de cinco (5) días. En vista de lo anterior, la notificación del citado acto administrativo quedó surtida el día 07 de febrero de 2018, al finalizar el día siguiente al día del retiro del aviso*". Junto a la constancia, se aportó "*Formato Acta de Constancia de Ejecutoria*" del que se desprende que el citado ciudadano fue "*notificado por aviso conforme el artículo 69 de la Ley 1437 del 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", el día 07 de febrero de 2018. En mérito de lo anterior, queda debidamente ejecutoriado el respectivo Acto Administrativo a partir del día 07 de febrero de 2018, a las 17:00 horas*" (folios 139, 140 y 244).

el marco de las funciones que ordinariamente le corresponden realiza una conducta que se aviene al ordenamiento jurídico, no hay razón alguna para considerar que ha puesto en peligro los derechos fundamentales de quienes resultan afectados por las decisiones legalmente adoptadas, máxime cuando aquellas están amparadas por el principio de soberanía del Estado. Empero, en este caso, dentro del trámite para la definición de la responsabilidad por infracciones al régimen migratorio, cabe efectuar algunas consideraciones que envuelven flagrantes vulneraciones del derecho fundamental al debido proceso del cubano Lázaro Valdés Carrillo. La tarea de precisar estos aspectos constituye el norte de la exposición en los siguientes párrafos.

5.2.1. *Ausencia de vinculación del ciudadano cubano a la actuación administrativa e incumplimiento de las etapas del procedimiento sancionatorio*

Con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, la Sala aprecia que el señor Lázaro Valdés Carrillo nunca fue vinculado a la actuación administrativa iniciada en su contra y únicamente tuvo conocimiento de ella al invocar un derecho de petición dirigido a Migración Colombia, en virtud del cual se le informó de la existencia de una investigación que había culminado con la imposición de una medida de expulsión del país, la que, por demás, estaba siendo notificada por aviso. De acuerdo con lo anterior, el actor se enteró de un proceso en su contra al final del trámite y por las diligencias que, por su cuenta, adelantó y se resalta que ni siquiera en este instante pudo tener acceso al expediente administrativo[205]. No se observa que haya existido una apertura formal de la actuación administrativa que le hubiere sido debidamente advertida al extranjero para que, enterado de ello y asesorado si fuere el caso por un profesional del derecho, preparara desde ese momento y en adelante una adecuada defensa de sus intereses, participando activamente en cada una de las etapas concebidas dentro del procedimiento, conforme al marco normativo que lo rige (ver *supra* 4.4.1.). Esta labor mínima para dar cumplimiento al principio de publicidad y procurar la comparecencia oportuna del ciudadano afectado desde la etapa inicial de la investigación, relevante además para controlar los poderes discrecionales de la administración, no se agotó, lo que de tajo cercenó la posibilidad de que el actor pudiera intervenir en el desarrollo posterior del trámite, instituido procedimentalmente para asegurar la presencia directa e inmediata de los administrados en todas las instancias a fin de que puedan defenderse de los cargos imputados, expresar sus propias razones y que estas están válidamente consideradas.

A propósito de lo anterior, llama la atención como en este caso existió inclusive un irrespeto por tales facetas previamente establecidas para el efectivo desarrollo del procedimiento sancionatorio, pues nunca se llevaron a cabo. Se advierte que el mismo día en que se adelantó la única actuación visible del proceso, esto es, la orden de trabajo No. 20167030004904 del 10 de febrero de 2017, proferida por los funcionarios del Organismo de Seguridad, se emitió el acto administrativo de expulsión, lo que permite inferir que todo el procedimiento se sorteó en una

[205] Ante un primer derecho de petición incoado por el apoderado del actor se le negó el acceso al expediente administrativo aduciendo falta de legitimidad y reserva de la información allí contenida.

misma fecha, pese a que está diseñado para atender unos términos que son necesarios para dotarlo de legitimidad[206]. Ello, en contravía directa del principio de plazo razonable, de acuerdo con el cual ningún procedimiento debe adelantarse en un término excesivamente sumario pues ello "*afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal*"[207].

Ahora bien, además de la pretermisión de todo el trámite procesal y el proferimiento sumario de una decisión, Migración Colombia se abstuvo de efectuar aquellas diligencias encaminadas a que el peticionario tuviera conocimiento inmediato de esta determinación de expulsión, no susceptible, por demás, de recursos. En efecto, se verifica que el trámite de notificación de la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 se adelantó indebidamente, pues tal diligencia se surtió en la ciudad de Bogotá, aun cuando existían elementos de juicio para inferir razonablemente que el sujeto titular de la infracción migratoria se encontraba presente en el municipio de Nimaima - Cundinamarca[208].

Ello es así pues, según fue alertado por funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil al ente estatal, el ciudadano cubano se ceduló como nacional colombiano, lo que le permitió ser contratado como médico en el Centro de Salud San José de la mencionada localidad, y esta circunstancia fue precisamente el fundamento para justificar la decisión de expulsión del territorio. Pese a esto, la entidad dirigió una citación de comparecencia personal a la Carrera 16 No. 22-**32**, apartamento 502 de la ciudad de Bogotá. Tal gestión no pudo surtirse, primero, porque se constató que la dirección referida no existía, ante lo cual se procedió a la devolución de la documentación remitida y, segundo, porque el actor no habitaba en Bogotá. En todo caso, en gracia de discusión, de ser localizable en la Capital, lo era en la Carrera 16 No. 22-**36**, Barrio Santa Fe, pues este era el domicilio temporal del extranjero cuando inicialmente arribó al país en el año 2011, es decir, obedecía a la residencia donde eventualmente podía ser ubicado cuando se profirió en su contra la deportación[209]. En estas condiciones, ante la existencia de serios indicios que apuntaban a que el peticionario podía ser localizado en el municipio de Nimaima y no en Bogotá, le correspondía a la Entidad actuar con celeridad para procurar la notificación personal de la decisión, esto es, debió abstenerse de dirigir una citación a un lugar donde no era localizable conforme los medios de conocimiento a su alcance.

En estos términos, es evidente que la Entidad accionada omitió asegurar la participación del ciudadano tanto al inicio como al final del trámite migratorio y que, en este punto, sus esfuerzos tardíos por lograr la comunicación de una decisión frente a la que procesalmente ya no cabía la posibilidad de contradicción fueron infructuosos pues (i) tan solo seis meses después de ser proferida la sanción

---

[206] Ver *supra* 4.4.1.
[207] Sentencia T-295 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[208] Lo anterior, teniendo en cuenta que el actor era una persona fácilmente localizable, "*puesto que cuando inició el proceso que culminó con orden de expulsión,* [era] *el único médico disponible en la comunidad de Nimaima Cundinamarca, municipio que además se caracteriza por tener una población aproximada de 6.700 habitantes, que cuenta únicamente* [con] *un solo puesto médico, un solo Juzgado y una estación de Policía, lo que* [permitía] *inferir que ubicar a una persona en este terruño* [era] *muy fácil, aunque no se tuviera la dirección exacta, y más aún, cuando* [era] *el único médico al que* [tenían] *que recurrir los lugareños y autoridades municipales*" (folio 46 del cuaderno de Revisión).
[209] Folio 44 del cuaderno de Revisión.

se envió la primera citación personal; (ii) tal diligencia se adelantó en el lugar equivocado; y (iii) ante este primer intento fallido por lograr que el actor se enterara de la actuación, fue paradójicamente alertado en una dirección inexistente, y en razón de ello se procedió a la fijación automática de un aviso 1 año después de la Resolución de expulsión, que, por demás, no subsanó los errores previos cometidos.

5.2.2. *Ausencia de motivación del acto administrativo sancionatorio*

La iniciación y desarrollo de un procedimiento sancionatorio, sin la presencia del accionante y tramitado sumariamente, impidió que pudiera controlarse la actuación discrecional de la administración y que, por consiguiente, se adoptara una decisión objetiva, razonable e informada en la materia. La Sala reconoce y respeta que el Estado, como expresión de la soberanía, ostente la facultad de permitir el ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio colombiano y, en esa medida, adopte las decisiones que considere pertinentes cuando infrinjan la normatividad migratoria, en especial cuando sus actuaciones atenten contra el interés nacional. Sin embargo, tal discrecionalidad encuentra un límite en la observancia de los derechos fundamentales que permean las reglas migratorias, como en este caso el respeto al debido proceso, en su faceta de debida motivación. Conforme lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, "[s]*i el ejercicio de las facultades discrecionales en cada caso no se hace con adecuada motivación y con sujeción a los procedimientos correspondientes, se comprometen los derechos fundamentales del ciudadano extranjero, los cuales, la Constitución les garantiza y las autoridades de la República están obligadas a proteger, y puede dar lugar además, al ejercicio de las acciones correspondientes, a fin de que a aquél se le garanticen de manera efectiva los derechos de los cuales es titular*"[210].

En este caso, la Entidad migratoria consignó en la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 que el ciudadano Lázaro Valdés Carrillo se encontraba inmerso en la infracción contenida en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, que faculta discrecionalmente a la autoridad pública para impedir la permanencia de un extranjero en el país cuando con su comportamiento realice, como en este caso se indicó, "*actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública*". Tal circunstancia se encontró fundamentada en el hecho de que el tutelante "*hizo caer en error a diferentes autoridades nacionales, identificándose como nacional colombiano, y ejerciendo una profesión* [en una entidad estatal] *sin la respectiva autorización,* [impulsando] *de esta manera actividades que* [atentaron] *contra la seguridad nacional* [y pusieron en evidente riesgo la salud de otros connacionales]"[211]. En este sentido, fue imperioso, en pro del interés nacional ordenarle el abandono del país.

Es evidente que la conducta del señor Lázaro Valdés Carrillo no ha sido precisamente la que se predica de un ciudadano en un país ajeno al de su origen, y que por tal virtud es responsable de atender a plenitud los postulados

[210] Sentencia T-321 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.
[211] Folio 39 del cuaderno de Revisión.

constitucionales y legales exigidos a los nacionales (artículo 4 Superior). Justamente los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos pero esta prerrogativa también lleva, como correlato, la responsabilidad de atender estrictamente el cumplimiento de deberes y obligaciones que la normatividad interna consagra para todos los habitantes en el territorio de la República (artículo 100 Superior). Fue precisamente este motivo el que impulsó a Migración Colombia a abrir un trámite administrativo sancionatorio, que desembocó en una medida de expulsión. Sin embargo, cuestiona la Sala el hecho de haberse arribado a una determinación de esta naturaleza sin que mediara una debida justificación de tales circunstancias. Dicho deber de motivación adquiría particular relevancia en este asunto, primero, porque contra el acto administrativo de expulsión no procedía recurso administrativo alguno y, segundo, por la gravedad de la sanción.

La falta de notificación antes observada, además, determinó que el ciudadano extranjero no pudiera defenderse y allegar las pruebas que, en esta instancia, aportó y que tienen la virtualidad de cuestionarse sobre el hecho de que constituyera un peligro para la seguridad estatal, en el entendido de que sus mismos pacientes y personas más cercanas dan cuenta de sus destacadas calidades personales y profesionales, advirtiendo que es una persona responsable, trabajadora, confiable, con ética que ha servido con profesionalismo a las comunidades de Nimaima y Villeta, donde tuvo gran acogida y afecto. Además, afirman que no representa un peligro para la seguridad nacional, el orden jurídico, la salud pública o la tranquilidad social del Estado colombiano clamando porque preste nuevamente sus servicios en beneficio de los pobladores del Departamento de Cundinamarca. Un mejor panorama para la decisión pudo tener Migración Colombia si al actor se le hubiera brindado un escenario procesal idóneo, en el que se le otorgara y garantizara la posibilidad de expresarse y de ser escuchado.

No pretende la Sala inferir que tales consideraciones sustentadas en declaraciones extrajuicio constituyen motivo vinculante para que Migración Colombia no ordene la expulsión del extranjero del territorio. Lo que se advierte es que son elementos de conocimiento que pudo haber aportado el señor Lázaro Valdés al proceso y que tenían la virtualidad de generar una duda razonable en torno a si efectivamente representaba un peligro inminente para la sociedad y, en especial, para sus pacientes.

En esta medida, la Entidad accionada, en ejercicio de sus competencias y en cumplimiento de su deber de actuar conforme a los postulados superiores, debía haber valorado conjuntamente estos supuestos de hecho. Ello no ocurrió en tanto nunca se garantizó la efectiva participación del actor en el trámite, a fin de que en uso de una adecuada defensa pudiera ser oído y advertir sobre la presencia de circunstancias particulares con la entidad suficiente para influir en la decisión por adoptar. Ante tal hecho, se impartió una sanción que no hizo visible ni expresó ningún señalamiento contundente en torno a que el ciudadano realmente constituyera un peligro para la seguridad de Colombia y para la salud de sus pobladores, necesarios para fundar adecuadamente su inmediata expulsión. Ello condujo a una actuación discrecional, que no fue "*adecuada a los fines de la*

norma que la autoriza [ni] *proporcional a los hechos que le sirven de causa*"[212], precedida consecuentemente de una ausencia de fundamentación suficiente. En el contexto de las garantías procesales tal exigencia persigue evitar *"la arbitrariedad* [y la] *condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado*"[213].

5.2.3. *Omisión en la valoración de circunstancias individuales -arraigo familiar del ciudadano y su temor de regresar a Cuba-*

De la nula participación del actor en el procedimiento administrativo se derivó otra consecuencia relevante en punto del ejercicio de su derecho a la defensa y contradicción. Hacer parte de un juicio sancionatorio adelantado bajo el respeto de los postulados legales y constitucionales supone que el sujeto de la actuación puede hacer valer en forma activa y oportuna sus propios argumentos e inclusive sus circunstancias y clamores más personales[214]. En esta oportunidad, como no se garantizó la efectiva vinculación del extranjero al proceso nunca fueron de conocimiento de la Entidad accionada aquellas condiciones individuales del ciudadano, que podrían haber orientado y guiado las competencias de la administración. En concreto, nunca se evaluaron las posibles consecuencias desfavorables que la medida de expulsión podría generar en la integridad del núcleo familiar del accionante. De haberse asegurado su efectiva presencia, los funcionarios de migración fácilmente habrían sido advertidos que el sujeto de control vivía en una unión marital de hecho con la señora Luisa Alejandra Bravo Sainea, de nacionalidad colombiana desde el año 2014 y de cuyo vínculo existía un hijo de 3 años de edad, de nombre Lázaro Santiago. Además que fungía como padre del menor Santiago de 8 años de edad y que mantenía con ellos una relación familiar doméstica permanente, estable y amorosa, fundada en la mutua colaboración y apoyo.

Ninguna de estas circunstancias incidió en la actuación de Migración Colombia ni se consultaron siquiera sumariamente al momento de la imposición de la sanción, por lo que terminó impartiéndose una determinación que no fue consciente de la real situación familiar del actor. En efecto, durante el curso del periodo de revisión, la entidad advirtió que ello nunca influyó en su actuación y reconoció que la discrecionalidad gubernamental para tomar decisiones frente a infracciones a la normatividad jurídica no podía ceder a la unidad familiar, máxime cuando el actor había formado lazos afectivos a sabiendas de que era acreedor de una sanción de deportación en su contra y de sus efectos vinculantes, "*dando indicio que su propósito era permanecer irregular en el país, desconociendo las decisiones de la Autoridad Administrativa, sin importar las consecuencias legales que se le* [pudieran] *presentar*"[215]. No obstante, siguiendo

---

[212] Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, "*Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".
[213] Sentencia C-371 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[214] Como lo afirmó el apoderado judicial de la parte accionante: "*La elaboración de un juicio debe cumplir con las premisas básicas de los derechos fundamentales procesales, tales como el debido proceso y el derecho a la defensa. A mi prohijado nunca se le tuvo en cuenta la condición de apátrida, el estado de necesidad de proteger su vida y libertad, su estatus de vulnerabilidad desde cuando solicitó el refugio político, la imperiosa necesidad de permanecer en este país dadas sus circunstancias, ni el actual arraigo familiar y derechos de sus hijos y de su cónyuge*" (folio 24).
[215] Folio 39 del cuaderno de Revisión.

de cerca las reglas jurisprudenciales aplicables a la materia y entendiendo que la unidad familiar es un derecho constitucional que guía y dirige la acción de los poderes públicos, resultaba necesario que las circunstancias de fraternidad del extranjero fueran atendidas con un mínimo y responsable cuidado, de suerte que contribuyeran a la motivación de la decisión sancionatoria. Este aspecto no se apreció dada la ausencia total del involucrado en el trámite, lo que condujo, junto con la falta de fundamentación relativa al presunto peligro que representaba el señor Valdés Carrillo, a que se impartiera una sanción sin razones suficientes, en contravía del debido proceso.

No puede perderse de vista que la unidad familiar, como se advirtió (ver *supra* 4.4.2.3.1.), es un derecho fundamental y un principio rector supremo dentro del ordenamiento jurídico. Se erige, también, en un parámetro de interpretación judicial que obliga a las autoridades migratorias a actuar con un mínimo de responsabilidad al interior de los procedimientos administrativos a su cargo. Ello supone el deber de evaluar con precaución todas las circunstancias afectivas, esto es, los eventuales vínculos naturales o jurídicos de paternidad o maternidad que la persona extranjera involucrada mantenga en el país con menores. Los lineamientos de protección que integran el marco constitucional, legal e internacional de los derechos fundamentales propios de los niños, niñas y adolescentes, también se deben considerar al momento de calificar la conducta del extranjero y, si es del caso, definir la imposición de una posible sanción en su contra, así como el tiempo de duración de la misma. Así, en estos contextos, las decisiones de la administración no pueden ser impartidas indiscriminadamente al punto de desconocer de plano la vigencia de la garantía fundamental referida ni la prevalencia que el Estado le asigna a su goce efectivo. Si los derechos de los niños "*son prevalentes, el deber del Estado de asistencia y protección a la infancia, también lo es*"[216].

En estas condiciones, la posibilidad que desde el Estado se realicen intervenciones en la unidad familiar ya sea de los ciudadanos o de los extranjeros debe mostrarse compatible con la protección del interés superior del menor, procurando la maximización de este mandato. De ahí que surja el deber fundamental e ineludible de asegurar que en el desarrollo de las actuaciones públicas no se cause un perjuicio de tipo irreparable a aquellos sujetos titulares de protección especial o se les imponga una barrera innecesaria en desmedro del disfrute de sus prerrogativas básicas, sino que se respete, cuando menos, el núcleo esencial del derecho a tener una familia y no ser separada de ella. Desde luego, sin perder de vista que tal interpretación debe realizarse dentro de una disciplina armónica y de ponderación razonable que atienda el conjunto de deberes en cabeza de los asociados, quienes tienen la responsabilidad de acatar la Constitución y las leyes así como de respetar y obedecer a las autoridades, no siendo admisible la sustracción de los compromisos que les son oponibles. Así, el interés superior del menor es una circunstancia legítima que, junto con otras razones de peso, debe orientar el sentido de las determinaciones por parte de los entes estatales.

Ahora bien este hecho omisivo también se predica en relación con el temor al que,

---

[216] Sentencia T-029 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

según afirma el accionante, se enfrentaría en caso de tener que regresar a Cuba. Tal aspecto fácilmente podría haber sido apreciado y valorado mediante la adecuada y oportuna participación del peticionario al proceso en el que pudiera defender sus intereses. Como se advirtió en precedencia (ver *supra* 4.4.2.3.1.) cuando un extranjero alega ante un Estado un riesgo en caso de devolución a su país de origen o a un tercer estado, las autoridades competentes deben, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión. Esto implica respetar "*las garantías mínimas referidas, como parte de la debida oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión*"[217] y de ninguna manera puede removerse a una persona del territorio sin antes tomar en consideración los alegatos sobre el peligro existente que aduce. En el caso en particular los argumentos que planteaba el accionante para no regresar a su país no fueron siquiera consultados y, por ende, no existió un análisis de ellos dentro del acto administrativo sancionatorio, aun cuando era deber de la entidad proceder de esta manera. Esta situación sumada a las demás consideraciones enunciadas paulatinamente fundan un procedimiento administrativo que ahora contradice los postulados de la Constitución Política.

5.2.4. *Imprecisión en la adecuación de los hechos a la falta migratoria*

En esta oportunidad se observa en la acción de tutela objeto de estudio un hecho adicional que merece especial atención. Como se advirtió, en su momento, las razones aducidas por Migración Colombia para justificar la expulsión del señor Lázaro Valdés Carrillo, consagradas la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017 se enmarcaron en lo dispuesto en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 de 2015, que contempla supuestos de hecho discrecionales para entender, por ejemplo, que el acto de haberse documentado fraudulentamente y por virtud de ello laborar al servicio de entidades estatales pone en riesgo el interés y la seguridad nacional. En sede de revisión, la Corte requirió al organismo de seguridad con el propósito de que informara los fundamentos de hecho y de derecho que se tuvieron en cuenta para expulsar al ciudadano del país y en qué normas se había fundamentado, pues un análisis del procedimiento en la materia generaba dudas en torno a la adecuada tipificación de la conducta[218].

En su respuesta, el ente estatal sostuvo que el actor fue contratado como médico en el Centro de Salud San José del municipio de Nimaima -Cundinamarca valiéndose de documentación falsa. Posteriormente, adujo, que se pudo establecer que fue ordenada la deportación a través de la Resolución No. 194-731827 del 8 de agosto de 2011, con una sanción mínima de un año sin poder reingresar, sin embargo no cumplió con dicha medida. Así, explicó que teniendo en cuenta que "*el ciudadano cubano se abstuvo de cumplir con una medida de deportación, incurrió en una causal legal de expulsión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015. Como consecuencia de lo anterior, Migración Colombia expidió la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, por la cual se expulsa del territorio colombiano al ciudadano*

[217] Corte Interamericana de Derechos Humanos: *caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia* (Sentencia del 25 de noviembre de 2013).
[218] Esta situación fue advertida incluso por el juez de primera instancia.

extranjero"[219].

Para la Sala es evidente que la situación advertida entraña un problema de tipicidad de la conducta. No es esta Corporación competente para entrar a determinar, ante el escenario constatado, qué disposición ha debido emplearse para fundamentar la decisión de expulsión, pues ello supondría invadir competencias que le corresponden exclusivamente al Gobierno Nacional, en ejercicio de su facultad discrecional. Sin embargo, no puede perderse de vista que tal potestad que le asiste no puede ser entendida como sinónimo de arbitrariedad y, por consiguiente, no libera al funcionario público del deber de obrar conforme a los principios constitucionales y legales que permean el cumplimiento de sus atribuciones. En esta ocasión, la inconsistencia en la falta endilgada redunda significativa y perjudicialmente en la garantía del derecho a la defensa y contradicción del accionante, pues contra los eventos normativos específicos consagrados en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015 proceden los recursos de la sede administrativa al tiempo que los supuestos de hecho discrecionales previstos en el artículo 2.2.1.13.2.2 no son susceptibles de ser debatidos (ver *supra* 4.4.2.3.). Además, el tipo de conductas que genera una tipificación en uno u otro supuesto, son diferentes, y de esto también depende el ejercicio del derecho de defensa.

En estas condiciones, las vacilaciones en relación con la argumentación normativa no son de recibo, entendiendo que la Entidad accionada no explicó razonablemente porque debía prevalecer la aplicación de una causal sobre la otra, con las consecuencias que en uno y otro caso generan en punto de la posibilidad de acceder a una mejor defensa. Estas imprecisiones en la apreciación y valoración de los supuestos sancionatorios afectan considerablemente los derechos de los asociados involucrados en esta clase de trámites, pues impiden construir una adecuada defensa de sus intereses y orientar debidamente los argumentos que pretendan exponer en relación con la norma que les es imputada. Estos parámetros guían y permean todo el sistema sancionador administrativo y, por consiguiente, son de imperativo cumplimiento. De ahí que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia deba siempre orientar sus actuaciones sobre la base de estos postulados, a fin de evitar intromisiones irrazonables en el ejercicio del debido proceso en sus componentes de defensa y contradicción.

5.2.5. *Precisiones adicionales*

Durante el periodo de revisión, el accionante informó que no acata la orden de expulsión dispuesta en su contra porque estima que su vida y libertad personal corren grave riesgo en su nación de origen "*ya que al ser un médico disidente de una misión* [que abandonó para ser una persona libre y autónoma] *es catalogado como* [un individuo] *de alta traición a la Revolución Cubana*"[220]. Así, explica que en el hipotético caso de dar estricto cumplimiento a la medida se haría acreedor en la Isla de la pena de muerte o en el mejor de los supuestos, al sometimiento del

[219] Folio 36 del cuaderno de Revisión.
[220] Folio 46 del cuaderno de Revisión.

régimen carcelario hasta por 8 años y, en todo caso, si quisiera evitar tales atropellos y asentarse en otro país tendría que trasladarse de manera irregular por alguna frontera colombiana hacia los países limítrofes, incurriendo en una infracción migratoria y poniendo en riesgo su integridad física, dadas las condiciones de inseguridad allí presentes. Señala que, impulsado por estas circunstancias, presentó, en su momento, una solicitud de refugio político ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues su condición es la de "*un exiliado, un inmigrado,* [*sin*] *patria*"[221]. El requerimiento fue resuelto negativamente y, en su criterio, en tal escenario se desconoció que es considerado en Cuba como "*alguien proclive al delito que traicionó a su patria y actuó en detrimento de la misma*"[222], por lo que no puede regresar allí, motivo por el cual, a la fecha, ostenta el estatus de extranjero irregular en Colombia.

La Sala no realizará una valoración de las circunstancias de peligro descritas previamente ni emitirá juicios de fondo en torno a la presunta condición de "*traidor al régimen*"[223] y "*apátrida*" que aduce ostentar el accionante. Ello por cuanto este aspecto ni siquiera es el objeto de la controversia. En todo caso se advierte que, de acuerdo con lo indicado por el ente accionado durante el trámite de revisión, la decisión de expulsión que ahora se cuestiona no comprendió en modo alguno el regreso del actor a cuba o a Venezuela "*a fin de velar por su integridad y bienestar*"[224]. Sumado a ello, como se advirtió en precedencia, la definición de la situación migratoria del extranjero dependerá del nuevo trámite administrativo que se adelante con sujeción al debido proceso. En el marco de dicho escenario es preciso que se consideren todas las particularidades que rodean la situación personal del señor Lázaro Valdés Carrillo, lo que eventualmente podría suponer la existencia de un temor fundado sobre su integridad personal. En estas condiciones, en tal contexto, el ciudadano cubano podrá, si es su deseo, procurar la asistencia de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a fin de que le colabore en la activación de los canales correspondientes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que, si hay lugar a ello, se valore nuevamente por el ente estatal su eventual reconocimiento como refugiado político[225].

En este trámite que se ordenará ante Migración Colombia, en garantía principal del debido proceso, además deberá valorarse que, pese a la primera orden de deportación, se presentan circunstancias que ahora es necesario analizar con el objeto de decidir definitivamente su estatus en el país.

5.2.6. *El remedio constitucional por adoptar en el marco de la situación fáctica advertida: necesidad de garantizar el respeto al debido proceso administrativo*

Con fundamento en los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala constató que las actuaciones sancionatorias iniciadas por la Unidad

---

[221] Folio 48 del cuaderno de Revisión.
[222] Folio 48 del cuaderno de Revisión.
[223] Folio 47 del cuaderno de Revisión.
[224] Folio 39 del cuaderno de Revisión.
[225] Lo anterior, de acuerdo con las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores conforme lo previsto en el título 3, capítulo 1 del Decreto 1067 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriore*s".

Administrativa Especial Migración Colombia en contra del señor Lázaro Valdés Carrillo no se ciñeron a los postulados del debido proceso, esto es, al cumplimiento de la exigencia que el orden jurídico impone a los órganos del Estado, en relación con los administrados y dentro de la noción de legalidad. En efecto, se determinó que el procedimiento administrativo que se surtió no se realizó conforme a lo reglado para estos casos, es decir, atendiendo el cumplimiento de las reglas jurisprudenciales específicas, relacionadas con la materia pues (i) el extranjero nunca fue vinculado al trámite migratorio, enterándose de su existencia en las instancias finales y sin que existiera una debida diligencia a cargo de la Entidad accionada orientada a garantizar su efectiva participación. Esta ausencia de prudencia y cuidado (ii) impidió que el actor pudiera controlar cualquier ejercicio arbitrario por parte de la administración, ante lo cual se profirió una medida de expulsión sin la debida fundamentación que, por demás, no pudo ser controvertida mediante el agotamiento de los recursos ordinarios. Esta situación (iii) generó, consecuentemente, que la voz del accionante no fuera escuchada en el proceso y, por consiguiente, que la sanción proferida resultara ajena a sus condiciones personales y familiares.

Por lo anterior, corresponde ofrecer un remedio constitucional que armonice y pondere la situación fáctica. No se trata, en esta ocasión, de invadir competencias que le corresponden exclusivamente al Gobierno Nacional sino de atemperar, mediante la intervención del juez constitucional, las actuaciones administrativas con miras a salvaguardar los derechos fundamentales vulnerados, específicamente el derecho al debido proceso de un extranjero. Como resultado de lo anterior: (i) se revocará la decisión de segunda instancia que negó el amparo invocado y, en su lugar, se confirmará el fallo proferido por la autoridad de primera instancia, que concedió la protección de la garantía en mención, pero por las razones expuestas en esta providencia. Como consecuencia de lo anterior, (ii) se dejará sin efectos la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, que ordenó la expulsión del actor; (iii) se le ordenará al Ente accionado que inicie nuevamente el procedimiento migratorio en contra del ciudadano cubano, bajo los lineamientos constitucionales del debido proceso en sus componentes de defensa y contradicción en cada una de sus etapas y formalidades, escenario en el cual deberá consultar sus condiciones individuales, por ejemplo, su arraigo familiar y considerar, si hay lugar a ello, la posibilidad de que pueda regularizar su legal estancia en el territorio. En todo caso, mientras se surte el trámite deberá (iv) otorgársele al accionante un salvoconducto de permanencia en el país que le permita estar temporalmente en condiciones de regularización migratoria en el territorio, en los términos del artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015[226]. Con todo, Migración Colombia, en uso de las facultades que le asisten, podrá

[226] Artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015: "*Salvoconducto (SC). Es el documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera. Los salvoconductos serán otorgados en las siguientes circunstancias (...) Salvoconducto para permanecer en el país, en los siguientes casos: (...) - Al extranjero que deba permanecer en el territorio nacional en libertad provisional o condicional o por orden de autoridad competente por treinta (30) días calendario prorrogable hasta tanto se le defina la situación jurídica. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario, prorrogable a solicitud del interesado en casos especiales, renovables por términos no mayores a treinta (30) días calendario. - Al extranjero que deba permanecer en el territorio nacional hasta tanto se defina su situación administrativa. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta por treinta (30) días calendario, prorrogable a solicitud del interesado, renovables por términos no mayores a treinta (30) días calendario*".

emplear el mecanismo que considere adecuado para los fines expuestos.

En este punto, debe dejarse por sentado que si en el curso del nuevo procedimiento sancionatorio que se adelante en contra del señor Lázaro Valdés Carrillo se llegare a considerar que incurre en causales de expulsión al infringir lo dispuesto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015, por haberse abstenido de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido y estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país, éste deberá contar con la posibilidad formal y material de acudir a los recursos en sede administrativa los cuales se concederán en el efecto suspensivo.

La Sala advierte que la decisión de amparar el derecho fundamental al debido proceso del extranjero obedece a un remedio que naturalmente protege los intereses de su compañera permanente e hijos. Ello bajo el entendido de que la situación migratoria del actor será evaluada nuevamente por la autoridad pública competente, pretensión principal que orientó la interposición de la acción de tutela.

6. ***Reglas de decisión***

6.1. El procedimiento migratorio de naturaleza sancionatoria que puede culminar con la deportación o expulsión de un extranjero del territorio nacional y que se ejerce como expresión del principio soberano del Estado, es de tipo administrativo y debe estar regido por el debido proceso. De dicha garantía se derivan mandatos específicos de protección en beneficio del sujeto objeto de control, con independencia de su condición legal o irregular, y materialmente están orientados a asegurarle la posibilidad real y efectiva de participar en el trámite que lo afecta, dar a conocer sus opiniones, defenderse de los señalamientos en su contra y, en general, asegurar el ejercicio material y oportuno de los derechos de contradicción y defensa, en tanto límite a la arbitrariedad y el capricho.

6.2. Una autoridad migratoria (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia) vulnera el derecho fundamental al debido proceso de un ciudadano extranjero (Lázaro Valdés Carrillo) cuando, en ejercicio de la legítima facultad discrecional, adelanta en su contra un proceso sancionatorio que no asegura el respeto por las garantías judiciales mínimas, en particular (i) no garantiza su efectiva vinculación y participación en el trámite; (ii) lo priva de la posibilidad de ser escuchado en el proceso, plantear sus razones y controvertir los cuestionamientos formulados en su contra e (iii) impone consecuentemente una sanción -expulsión del territorio- que, por demás, no está debida y objetivamente fundamentada ni consulta las particularidades específicas del caso. La discrecionalidad que en estos eventos persigue el restablecimiento del orden público no es absoluta, con lo cual se evita que se confunda con el ejercicio de una atribución irrazonable o arbitraria.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la Sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 22 de junio de 2018, que negó la acción de tutela presentada por Luisa Alejandra Bravo Sainea y Lázaro Valdés Carrillo, por conducto de apoderado judicial. En su lugar, **CONFIRMAR** el fallo de primera instancia emitido por el Juzgado Cincuenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá, el 3 de mayo de 2018, que concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la Resolución 20177030010946 del 10 de febrero de 2017, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia dispuso la expulsión del territorio nacional del extranjero Lázaro Valdés Carrillo y la prohibición de su ingreso al territorio por un término de 10 años.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, en el término de 3 días hábiles siguientes a la notificación de esta Sentencia, inicie nuevamente el procedimiento migratorio sancionatorio en contra del ciudadano Lázaro Valdés Carrillo, bajo los lineamientos constitucionales del debido proceso y el ejercicio de la defensa y contradicción en cada una de sus etapas y formalidades, escenario en el que deberá consultar sus condiciones individuales particulares, por ejemplo, su arraigo familiar en Colombia y considerar, si hay lugar a ello, la posibilidad de que pueda regularizar su legal estancia en el territorio nacional. Mientras se surte el trámite correspondiente, deberá otorgársele al actor el respectivo salvoconducto de permanencia en el país que le permita estar temporalmente en condiciones de regularización migratoria en el territorio. Con todo, Migración Colombia, en uso de las facultades que le asisten, podrá emplear el mecanismo que considere adecuado para los fines expuestos.

Si en el curso del nuevo procedimiento migratorio que se adelante en contra del extranjero se llegare a considerar que aquel incurre en causales de expulsión al infringir lo dispuesto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1067 de 2015, deberá contar con la posibilidad formal y material de acudir a los recursos en sede administrativa los cuales se concederán en el efecto suspensivo.

Cuarto.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que deberá asistir al ciudadano Lázaro Valdés Carrillo en la activación de los canales correspondientes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que, si hay lugar a ello y es su deseo, se valore nuevamente el eventual reconocimiento como refugiado político.

Quinto.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere

el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General