

Análisis sobre la protección al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio realizado por Migración Colombia.

Edwin Camilo Jerez Nuñez.

Trabajo de Grado para Optar al título de Abogado.

Director

Alba Lucia Sepúlveda León.

Magister en hermenéutica jurídica y derecho.

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Bucaramanga

2023

Dedicatoria

A mis padres, quienes con su apoyo incondicional hicieron posible el resultado de este trabajo.

A mi hermana, quien me inspira y apoya en cada momento de mi vida.

Les debo todo.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Industrial de Santander por toda la enseñanza en esta profesión.

A Migración Colombia, por permitirme afianzar el conocimiento adquirido en la carrera y aportar al objeto que desarrolla, así como adquirir experiencia en ese campo del derecho.

A mi directora de grado, Alba Lucía Sepúlveda León por todo el apoyo y la orientación en el desarrollo del trabajo.

Tabla de Contenido

Introducción.....	9
1. Planteamiento del problema.....	11
2. Alcance del trabajo.....	12
3. Objetivos.....	14
3.1. Objetivo General.....	14
4. Metodología.....	15
5. Información sobre la organización.....	16
5.1. Descripción de la organización o entidad.....	16
5.2. Para el desarrollo de las funciones y de los procesos del Sistema Integrado de Gestión, se establecen como Objetivos Estratégicos:.....	18
5.2.1. Misión.....	19
5.2.2. Visión.....	19
6. Marcos de referencia.....	19
6.1. Marco de antecedentes jurídicos.....	19
6.1.1. Leyes y decretos nacionales.....	19
7. Marco teórico.....	23
8. Marco conceptual.....	26
9. Cronograma.....	34
10. El proceso administrativo sancionatorio en materia de migración: análisis de la normatividad que lo regula.....	35
10. Sanciones en materia migratoria conforme el Decreto 1067 de 2015.....	42
10.1. Sanciones económicas.....	43
10.2. Infracciones leves.....	44
10.3. Infracciones moderadas.....	46
10.4. Deportación.....	50
10.5. Expulsión.....	52
11. Población migrante en Bucaramanga: infracciones, sanciones y procedimientos llevados en su contra en el año 2022.....	54
12. Conclusiones.....	62
13. Recomendaciones.....	64
Referencias bibliográficas.....	66

Tabla de figuras.

Figura 1. Etapas del proceso administrativo sancionatorio.	40
Figura 2. Procesos administrativos sancionatorios en materia migratoria iniciados por causas diferentes a deportación y expulsión.	55
Figura 3. Infracciones cometidas en el año 2022 con sanción de Deportación.....	59
Figura 4. Expulsiones realizadas en el año 2022 por el CFMSM Bucaramanga.	60

Apéndices.

Ver apéndices adjuntos y pueden ser consultados en la base de datos de la Biblioteca UIS.

Apéndice A. Manual sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Resumen

Título: Análisis sobre la protección al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio realizado por Migración Colombia*

Autor: Edwin Camilo Jerez Nuñez**

Palabras Clave: Migración, debido proceso, debido proceso administrativo.

Descripción:

La migración es un evento que ha sido atravesado por diferentes circunstancias, en el entendido de las dinámicas de la última década, la regulación de la Migración, como sus sanciones, cobra relevancia en el ámbito administrativo, pues es deber de toda nación conocer sobre los casos migratorios como sus consecuencias.

En este trabajo se busca hacer un análisis de la terminología referente a migración, como su regulación, comenzando por el bloque internacional (ONU, ACNUR; OMI, CIDH) hasta jurisprudencia de la Corte Constitucional y el marco legal, con la serie de decretos y normas que regulan el mecanismo sancionatorio en el entendido de que se cometen infracciones, desde el nivel leve, hasta consecuencias más severas, que significarían la expulsión y deportación. Este análisis se realizó desde la óptica de la práctica en Migración Colombia, un organismo civil de seguridad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que ejerce como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros, en el territorio colombiano, de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad en el marco de la constitución y la ley. La tensión entre soberanía estatal y protección de los derechos del individuo enmarca claras responsabilidades que se tomarán en cuenta en el desarrollo de este trabajo.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Derecho. Director: Alba Sepúlveda. Magister en hermenéutica jurídica y derecho

Abstract

Title: Analysis of the protection of due process in the administrative sanctioning procedure carried out by Migración Colombia*

Author(s): Edwin Camilo Jerez Nuñez¹

Key Words: Migration, due process, administrative due process.

Description:

Migration is an event that has been crossed by different circumstances, in the understanding of the dynamics of the last decade, the regulation of migration, such as its sanctions, becomes relevant in the administrative field, since it is the duty of every nation to know about migration cases and their consequences.

In this work we seek to make an analysis of the terminology referring to migration, as well as its regulation, starting with the international block (UN, UNHCR; IMO, IACHR) up to the jurisprudence of the Constitutional Court and the legal framework, with the series of decrees and norms that regulate the sanctioning mechanism in the understanding that infractions are committed, from the slightest level, to more severe consequences, which would mean expulsion and deportation. This analysis was carried out from the perspective of the practice of Migration Colombia, a civilian security agency attached to the Ministry of Foreign Affairs, which acts as a migration authority for national and foreign citizens in the Colombian territory, in a technical and specialized manner, providing quality services within the framework of the constitution and the law. The tension between state sovereignty and protection of the rights of the individual frames clear responsibilities that will be taken into account in the development of this work.

* Degree Work

¹Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Science. School of Law. Director: Alba Sepúlveda. Magister in legal hermeneutics and law.

Introducción

A lo largo de la historia humana han existido diversos fenómenos sociales que han permitido el desarrollo de las sociedades. En la identificación de dichos fenómenos, la *migración* se ha contemplado como tal y por eso, instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) lo ha establecido en su artículo 13 como un derecho de todas las personas de circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado. (ONU, 1948)

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) define el concepto de migración como el desplazamiento realizado por personas de un determinado lugar, en busca de trabajo o de nuevas oportunidades económicas, para reunirse con sus familiares o para estudiar, en otro lugar. No obstante, atendiendo a la realidad social, se ha identificado que entre las razones de dicho desplazamiento se encuentran razones con ocasión a conflictos armados, persecuciones, terrorismo, violaciones o abusos de los derechos humanos.

Del mismo modo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha establecido que los migrantes son «cualquier persona que se desplaza, o se ha desplazado, a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.» (OIM, 2019).

Como manifestación de este fenómeno, se ha evidenciado el aumento de migrantes internacionales, esto es, personas que se desplazan a territorios diferentes a su lugar de

nacimiento. Así, según la ONU en el año 2020 el número de migrantes internacionales alcanzó casi los 272 millones en todo el mundo, en comparación con el número registrado en el año 2017 que alcanzó los 258 millones de personas. (ONU, 2020)

Ahora bien, si bien la migración se constituye como un fenómeno con alcances a nivel mundial, actualmente existen países que, por diversas razones, a saber, ubicación geográfica y condiciones de vida, ha sufrido impactos mayores en términos de migración. Es el caso de Colombia, país que no ha sido ajeno a la crisis migratoria sufrida por la población venezolana, con quienes aquél limita. De conformidad con este nuevo panorama, en el año 2011 a través del decreto 4062 de ese año, fue creada la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, que pretendió responder a la necesidad de contar con un organismo técnico especializado que se encargara de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio del Estado Colombiano. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 4062, 2011)

Entre las principales funciones que fueron asignadas a dicha entidad, se atribuyó ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional. Para este efecto, se tiene que, al ser Migración Colombia una entidad del Estado, sus procedimientos se rigen por la ley 1437 del 2011 la cual reglamenta Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Así, sus actuaciones en los procesos contra personas migrantes deben contar con las garantías plenas del debido proceso, a saber, derecho a ser juzgado en un plazo razonable, derecho de defensa, derecho a la asistencia letrada durante todo el proceso, derecho a ser asistido por un intérprete, derecho a la asistencia consular, derecho a tener una decisión motivada, derecho a recurrir las decisiones, así como el principio de no devolución y demás derechos aplicables según el

contexto del procesado, esto es, derecho a la unidad familiar y lo correspondiente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1. Planteamiento del problema.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Colombia ha sido el país que ha dado la mayor acogida de personas refugiadas y migrantes de origen venezolano. Así lo evidencia el último informe realizado por Migración Colombia (2022) en el que se estableció un crecimiento del 34% en el número de nacionales venezolanos que han llegado al territorio nacional, en el periodo final del año 2021 e inicios del 2022.

Como consecuencia de dicha migración masiva que se ha vivido durante los últimos años en el país, Migración Colombia ha adoptado diferentes medidas de control y adaptación para aquellos migrantes que desean residir en Colombia, como la implementación de un Estatuto Temporal de Protección con el cual se busca regularizar a aquellas personas que buscan radicarse en Colombia. (Ministerio de Relaciones exteriores, Decreto 216, 2021)

De acuerdo con el mencionado informe, se tiene conocimiento que, a fecha del 28 de febrero de 2022, eran más de dos millones cuatrocientos setenta y siete mil (2'477,000) ciudadanos venezolanos quienes se encontrarían radicados en Colombia. De esta cifra, se deben tener en cuenta los datos correspondientes a la regularización de la población refugiada o migrante efectuada por la entidad, atendiendo a la calidad de su situación, a saber, *regulares* si ingresan al territorio nacional debidamente registrados en los puestos de control

migratorios con el uso de los documentos pertinentes o *irregulares* en el caso de ciudadanos extranjeros que ingresen al territorio colombiano sin la autorización debida.

En el caso de la población venezolana en territorio colombiano de la que hasta el momento se tienen cifras, de los 2'477.000, solo 333.806 personas cuentan con la calidad de *regulares*. Mientras que 1'231.675 se encuentran en el proceso de regularización de conformidad con el Estatuto Temporal de Protección. Asimismo 617.069 tienen la calidad de autorizados y finalmente, 295.038 es población en condición irregular.

Ahora bien, atendiendo a su función de control migratorio y a la calidad de la entidad, se ha establecido el procedimiento administrativo sancionatorio dirigido a personas migrantes que incurran en las causales establecidas en la normativa colombiana, el cual concluye con un acto administrativo que puede imponer o no, una sanción de tipo económica o que defina su situación en el país, como la deportación y expulsión.

En desarrollo del proceso contra la persona migrante, como todo proceso, debe atender a las garantías procesales so pena de vulnerar los derechos del investigado. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la persona procesada, en su condición de migrante en un país que no corresponde al suyo, no tiene pleno conocimiento de las normas, formas y posibles sanciones a las que se podrá ver enfrentado. Es por esto que se propone dentro de la presente investigación la siguiente pregunta problema: ¿El desconocimiento de las etapas del proceso que tiene como consecuencia la deportación vulnera los derechos fundamentales del debido proceso y la defensa del migrante?

2. Alcance del trabajo.

Con la presente práctica jurídica social a realizar en Migración Colombia, se pretende obtener como resultados los siguientes:

- Definir cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta la persona migrante cuando es sometida a un proceso administrativo sancionatorio.
- Implementar un manual en lenguaje claro y accesible a la población migrante venezolana con el cual se precisen las implicaciones del proceso administrativo sancionatorio que se lleve en su contra, así como las formas de defensa que tenga a su alcance.

3. Objetivos.

3.1.Objetivo General.

Elaborar un manual sobre el procedimiento administrativo sancionatorio dirigido a los migrantes venezolanos radicados en Colombia.

3.2.Objetivos Específicos.

Analizar la normatividad que regula lo correspondiente al proceso administrativo sancionatorio en materia de migración enfocado a la deportación de la población proveniente de Venezuela.

Analizar las sanciones en materia migratoria contempladas en el Decreto 1067 de 2015.

Analizar las infracciones en las cuales incurren los migrantes con más frecuencia y son causales de deportación.

4. Metodología.

Para cumplir con las labores propuestas en los objetivos específicos y de esta manera alcanzar la meta en el objetivo general esta práctica jurídica, se busca desarrollar en tres etapas:

1. En la primera etapa se iniciará con un entrenamiento y diagnóstico para conocer cómo se realizan los procesos de deportación. Se realizará un trabajo permanente en Migración Colombia de sustanciación de sanciones administrativas por infracciones a la norma migratoria. Aunado a esto se buscará analizar y realizar una revisión al proceso administrativo sancionatorio en materia de migración enfocado a la deportación de la población migrante venezolana. Con este análisis se busca establecer las etapas, los derechos y principios y garantías que se deben tener en cuenta al realizar dicho proceso administrativo
2. En la segunda etapa se realizará una revisión sobre la normativa correspondiente a las normas, prohibiciones y sanciones que contempla el estatuto temporal de protección a migrantes vigente para la población migrante venezolana. posterior a esto se realizará una identificación en aquellos temas en los que se presentan más infracciones o vulneración de los derechos durante el proceso administrativo, esto para poder trabajar con mayor relevancia estos temas.

3. En la tercera etapa se iniciará con la creación del manual con el conocimiento y datos obtenidos durante la práctica, una vez se cuente con la creación del manual se realizará una respectiva socialización.

5. Información sobre la organización.

5.1. Descripción de la organización o entidad.

En el decreto 4062 del 2011 se crea Migración Colombia como una entidad del Estado como consecuencia de un estudio técnico realizado por el Gobierno Nacional, el cual evidenció la necesidad de contar con un organismo técnico especializado que ejerciera las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio del Estado colombiano. Debido a la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, los objetivos y funciones en materia de vigilancia y control migratorio y de extranjería, fueron trasladadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Este mismo decreto cataloga a Migración Colombia un organismo civil de seguridad, el cual cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Allí se establecen las principales funciones:

1. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.

2. Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.
3. Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos.
4. Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para las actividades relacionadas con el objetivo de la entidad, en los términos establecidos en la ley.
5. Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.
6. Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.
7. Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.
8. Recaudar y administrar los recursos provenientes de la tasa que trata la Ley 961 de 2005 modificada por la Ley 1238 de 2008 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.

9. Recaudar y administrar las multas y sanciones económicas señaladas en el artículo 3° de la Ley 15 de 1968, en el artículo 98 del Decreto 4000 de 2004 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.
10. Coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales, bajo los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes.
11. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la adopción y cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia migratoria.
12. Las demás que le sean asignadas.

En cuanto a sus objetivos, es el de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

5.2. Para el desarrollo de las funciones y de los procesos del Sistema Integrado de Gestión, se establecen como Objetivos Estratégicos:

- a) Fortalecer las competencias y el desarrollo integral de los servidores públicos de Migración Colombia para dar respuesta a las necesidades y expectativas de nuestras partes interesadas.
- b) Lograr que la plataforma tecnológica institucional sea efectiva para facilitar y optimizar las actividades misionales y de soporte de la Entidad.

- c) Implementar y mantener un Sistema Integrado de Gestión que conlleve a mejorar el desempeño de la Entidad.

5.2.1. Misión

Ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley.

5.2.2. Visión

En el año 2022, Migración Colombia, como la Autoridad Migratoria, será reconocida a nivel mundial por ser innovadora y modelo de buenas prácticas en gestión migratoria.

6. Marcos de referencia

6.1. Marco de antecedentes jurídicos

6.1.1. Leyes y decretos nacionales.

- **Constitución Política de 1991.**

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const, 1991. Art 1)

Artículo 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. (Const, 1991. Art 9)

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Artículo 13. 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. (C.P, 1991. Art 13)

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. (Const., 1991. Art 93).

Artículo 100. 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. . (Const 1991. Art 100)

- **Ley 1437 del 2011 Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

Al ser Migración Colombia una entidad nacional, sus procesos se rigen bajo el amparo del derecho administrativo. En este sentido, los procesos adelantados por la entidad se deben regir bajo los principios del debido proceso administrativo, a saber, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Específicamente los artículos del 47 al 52 de la norma mencionada, pues allí se establecen los lineamientos del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, tendientes a imponer sanciones migratorias. (Código de Procedimiento Administrativo, 2011)

- **Decreto Ley 4062 del 2011, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.**

Con la reglamentación del decreto 4062 de 2011 se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia debido a la necesidad que existía de contar con un organismo técnico especializado que se encargue de ejercer las funciones de autoridad de

vigilancia y control migratorio del Estado Colombiano. (Departamento Administrativo de función pública, 2011)

- **Decreto 834 del 2013**

Establece las disposiciones generales sobre migración para la República de Colombia. Asimismo, establece la competencia y el deber de Migración Colombia al ejercer el control de toda persona natural o jurídica que vincule, contrate, emplee o admita a un extranjero con base a las obligaciones allí contempladas, para lo cual se deberá establecer la reglamentación necesaria sobre la materia. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013)

- **Decreto 1067 del 2015**

Compila las normas expedidas por el Gobierno Nacional en lo referente a disposiciones generales, organización, establece quienes son sujetos de verificación migratoria, y relaciona las faltas administrativas de carácter migratorio para personas en materia migratoria y establecen las sanciones a imponer.

- **Resolución N. 0971 de 28 de abril de 2021**

Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021 en concreto el ARTÍCULO 21. el cual consagra la Cancelación. La Autoridad Migratoria podrá cancelar el Permiso por Protección Temporal (PPT) cuando se presente uno o varios de los

eventos contemplados en el artículo 15 del Decreto 216 de 2021, y de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 4062 de 2011 y el Decreto 1067 de 2015.

7. Marco teórico

Para Gil Botero la crisis migratoria en América conlleva a una tensión entre la soberanía estatal y la protección de los derechos del individuo, Sin embargo, aunque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias tienen derecho a establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él sobre las personas que no sean nacionales suyas (Gil Botero, 2019) del mismo modo la Corte IDH (2013) ha dicho que dichas políticas deben ser:

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. (Corte IDH, 2003)

Estos derechos que busca proteger la Corte IDH son aquellos que requieren de una mayor atención debido a que los sujetos migrantes se encuentran en una situación de fácil vulneración ya sea por su falta de conocimiento del sistema legal o asistencia legal por este motivo Gil Botero considera que los siguientes derechos y principios los cuales deben ser el faro orientador de la política migratoria: a) Principios de igualdad y no discriminación, b) Principio de interés superior del menor, c) derecho a la libertad personal, d) derecho al tratamiento humano durante la detención, que no debería haberla, e) derecho al debido proceso y acceso a la justicia, f) derecho a la notificación consultar, g) derechos a la vida

familiar y a la protección de la unidad familiar, h) derecho a buscar y recibir asilo, i) principio de no devolución y j) prohibición de las expulsiones colectivas.

En cuanto al debido proceso como instrumento fundamental en la protección de los derechos de los migrantes; Gil Botero considera que es este mismo quien constituye un abanico de garantías para el ciudadano que se enfrenta a una actuación desplegada en su contra por el Estado. Si bien, no es posible evitar que los inmigrantes sean sometidos a controles por parte de los Estados receptores, e incluso en algunos casos que sean deportados a su país de origen, sí es posible, y más que una posibilidad es un deber de los Estados miembros propiciar las condiciones para que durante el ejercicio del control los inmigrantes cuenten con todas las garantías que les permitan salvaguardar sus derechos en igualdad de condiciones. Es por esto que el debido proceso constituye una garantía y protección de los derechos fundamentales del migrante quien se encuentra sometido a un proceso administrativo sancionatorio en un país del cual no tiene pleno conocimiento de normas.

Entendiendo la importancia que tiene el debido proceso como protección ante las posibles vulneraciones a las que está expuesto el migrante durante el proceso administrativo sancionatorio es que se puede ahondar en él. Es por este motivo que Gil Botero realiza una división sobre los dos grandes principios que constituyen el debido proceso los cuales son:

- **El Derecho a la imparcialidad e independencia del juez o funcionario que adelanta el procedimiento.**

El Estado debe garantizar que la autoridad administrativa o judicial que adelanta el procedimiento migratorio sea completamente imparcial e independiente, a fin de procurar en todo momento un trato igualitario. Es pertinente recordar, que como lo ha señalado la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, la jurisdicción militar no puede ser el fuero competente en materia de derechos humanos, y por ende tampoco puede serlo en asuntos migratorios, toda vez que no ofrece las garantías de imparcialidad e independencia exigidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tampoco permiten interponer recursos efectivos contra sus decisiones. (Corte IDH, 2012)

- **Derecho de defensa**

Obliga al Estado “a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo” (Corte IDH, 2010). En este orden de ideas, el Estado tiene la obligación de proveer asistencia jurídica gratuita al ciudadano que se enfrenta a un procedimiento cuyo desenlace podría ser la deportación, expulsión o la privación de la libertad, lo contrario podría entrañar una violación al debido proceso. Dicha asistencia debe ser una asistencia letrada, técnica y no meramente formal; letrados competentes y comprometidos con los derechos humanos y los derechos de los migrantes (Gil Botero, 2019)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre este mismo punto al respecto del derecho a la defensa y ha considerado que, en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso. En efecto, en casos como el presente en que la consecuencia del procedimiento migratorio podría ser una privación de la libertad de carácter punitivo, la asistencia jurídica gratuita se vuelve un imperativo en interés de la justicia. (CIDH, 2010)

8. Marco conceptual

En cuanto al Marco Conceptual para realizar esta práctica jurídica social se contará con las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano - PIM, que el Congreso de la República decreto mediante la ley 2136 del 4 de agosto del 2021, en concreto su Artículo 7 que consagra las siguientes definiciones:

1- **Política Integral Migratoria PIM** Es aquella que integra los objetivos, definiciones, lineamientos, estrategias y acciones, para la atención, orientación, integración, desarrollo, participación, organización y disposiciones concernientes a la migración desde y hacia Colombia. (Ley 2136 de 2021)

2- **Apátrida** De conformidad con el numeral del Artículo 1 del Estatuto de los Apátridas de 1954, el término "apátrida" designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. (Ley 2136 de 2021)

3- **Asilado en Colombia:** Extranjero a quien el Estado colombiano le ha reconocido tal condición, de conformidad con los instrumentos internacionales de los cuales Colombia es Parte y con la normatividad interna en la materia. (Ley 2136 de 2021)

4 **Autoridades de pasaportes:** Oficinas autorizadas para la expedición de pasaportes y/o documentos de viaje. En el territorio colombiano corresponderá a las oficinas de

Pasaportes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá o las Gobernaciones autorizadas para ello; en el exterior los Consulados de Colombia o secciones consulares de las Embajadas de Colombia. (Ley 2136 de 2021)

5- Autoridades de visas: Oficinas autorizadas para la recepción de una solicitud de visa y la encargada de su estudio y decisión de acuerdo con la normatividad vigente. Serán autoridades de visa en el exterior, los Consulados de Colombia o secciones consulares de las Embajadas de Colombia, y en Bogotá, el Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano o la oficina que haga sus veces dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo anterior sin perjuicio de las demás funciones asignadas a estas dependencias por la normatividad vigente. (Ley 2136 de 2021)

6- Colombianos en el exterior: Connacional residente en el exterior que mantiene su vínculo de sangre con el Estado colombiano, así como sus derechos y deberes con el mismo. (Ley 2136 de 2021)

7- Control Migratorio: Procedimiento realizado por funcionarios de la autoridad competente, el cual se revisa y analiza el cumplimiento de los requisitos establecidos durante la autorización o negación que una persona pueda ingresar, permanecer o salir del territorio nacional. (Ley 2136 de 2021)

8- Convalidación Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una Institución

legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior de tal forma que con dicho proceso se adquieren los mismos efectos académicos y legales que tienen los títulos otorgados por las instituciones de Educación Superior Colombianas. (Ley 2136 de 2021)

9- **Deportación:** Aquel acto soberano del Estado, mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen o un tercero que lo admita cuando ha incurrido en situación de permanencia irregular migratoria en los términos previstos en la Ley. (Ley 2136 de 2021)

10- **Expulsión** aquel acto soberano del Estado mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen o un tercero que lo admita cuando ha incurrido en una o varias de las faltas contenidas en la Ley. (Ley 2136 de 2021)

11- **Inadmisión:** Decisión administrativa por la cual la autoridad de control, verificación migratoria y extranjería al efectuar el control de inmigración o de personas en tránsito, le niega el ingreso al país a un ciudadano extranjero de acuerdo con las causales que determinen las normas vigentes ordenando su inmediato retorno al país de embarque de origen o a un tercer país que lo admita. Contra esta decisión no proceden recursos. (Ley 2136 de 2021)

12- Instrumento de Movilidad Fronteriza: Aquel que facilite la movilidad y el control transfronterizo. (Ley 2136 de 2021)

13- Migración Laboral: De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de su Familia, un trabajador migrante es una persona que se dedicará, se dedica o se ha dedicado a una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional. Un trabajador migrante se define en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo como una persona que migra de un país a otro (o que ha migrado de un país a otro) con la idea de ser empleado, de otra manera que no sea por su cuenta, e incluye a cualquier persona regularmente admitida como un migrante. (Ley 2136 de 2021)

14- Tipos de migración: Serán los siguientes, y los que además y en adelante las autoridades en materia migratoria definan:

- **Migración Regular:** Es el proceso de ingreso y salida del territorio nacional de ciudadanos nacionales y extranjeros debidamente registrados por los puestos de control migratorio habilitados por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con el uso del pasaporte, visa, documento de viaje, u otros documentos debidamente establecidos por la normatividad vigente o los acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombianos. (Ley 2136 de 2021)

- **Migración Irregular:** Ingreso o permanencia en el territorio nacional de ciudadanos extranjeros no autorizados para ingresar o permanecer en el territorio. (Ley 2136 de 2021)
- **Migración pendular:** Son los migrantes que residen en zonas de frontera y se movilizan habitualmente entre los dos Estados, con la posibilidad de realizar múltiples ingresos y salidas al día, con el debido registro, por un mismo Puesto de Control Migratorio. (Ley 2136 de 2021)
- **Migración de tránsito.** Migrante que ingresa al territorio nacional sin vocación de permanencia con el propósito de dirigirse hacia un tercer país. (Ley 2136 de 2021)
- **Migración con vocación de permanencia:** Migrantes con el interés de permanecer en el país de manera regular para ejercer cualquier actividad lícita de conformidad a la legislación vigente

15- **Nacionalidad:** Vínculo jurídico, político y anímico entre una persona y un Estado. La regulación de la nacionalidad compete a la legislación interna de cada Estado. (Ley 2136 de 2021)

16- **Niños, Niñas y Adolescentes NNA:** Para efectos de esta Ley, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 17 años, 11 meses y 29 días de edad. (Ley 2136 de 2021)

17- Niños, Niñas y Adolescentes NNA no acompañados: Niño, niña o adolescente que está separado de ambos progenitores y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que por ley o costumbre incumbe esa responsabilidad. (Ley 2136 de 2021)

18- Permanencia: Es el tiempo durante el cual el extranjero podrá permanecer en el territorio nacional de acuerdo con la legislación vigente. (Ley 2136 de 2021)

19- Puestos de Control Migratorio: Se entenderán por puestos de control migratorio, aquellos lugares habilitados para el ingreso y egreso al territorio nacional (aéreos internacionales, marítimos, terrestres y fluviales) ya sean permanentes o temporales. (Ley 2136 de 2021)

20- Refugiado en Colombia: Persona que:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país: o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él,

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera. Conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos a degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual

21- Retornado: Ciudadano colombiano residente en el exterior que previo al cumplimiento de requisitos se acoge a la ruta de atención diseñada por el Estado colombiano para acompañar y otorgar condiciones favorables para su regreso al país. Incluidos los hijos de connacionales nacidos en el exterior considerados retomados de segunda y tercera generación, o el colombiano que luego de haber residido en el exterior regresa, y previa petición y cumplimiento de requisitos es registrado en el Registro Único de Retornados. (Ley 2136 de 2021)

22- Salvoconducto: El Salvoconducto es un documento de carácter temporal. que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera para regularizar su permanencia o salida del país, y definir así su estatus migratorio las circunstancias que establezca la autoridad de control, verificación migratoria y extranjera. (Ley 2136 de 2021)

23 Tráfico de Migrantes: Promover inducir, facilitar, generar, financiar colaborar o participar de cualquier forma de entrada o salida irregular de personas con el ánimo de obtener algún lucro o provecho. (Ley 2136 de 2021)

24 Tránsito fronterizo: Es el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, para movilizarse dentro de la zona de frontera colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional. (Ley 2136 de 2021)

25 Trata de Personas: De conformidad con el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional la trata de personas se define como: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el fraude, el engaño, el rapto, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos a beneficios para obtener el consentimiento de una persona que autoridad sobre otra con fines de explotación Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud a las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (Ley 2136 de 2021)

26- Vulnerabilidad: Es la inseguridad, riesgo e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida como consecuencia

del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social. (Ley 2136 de 2021)

27- Diplomacia Científica: La diplomacia científica es el uso de colaboraciones científicas entre naciones para abordar los problemas comunes que enfrenta la humanidad del siglo XXI y construir alianzas internacionales constructivas. Asimismo, corresponde al esfuerzo por aprovechar la participación y el intercambio científico en apoyo de objetivos más amplios, más allá del descubrimiento científico. (Ley 2136 de 2021)

9. Cronograma.

ACTIVIDAD	Octubre				Noviembre				Diciembre				Enero			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>Actividad 1: Entrenamiento y diagnóstico</i>																
<i>Actividad 2: Sustanciación de sanciones administrativas</i>																
<i>Actividad 3: Recolección de información procedente de la sustanciación, sobre los temas de mayor importancia en el manual</i>																
<i>Actividad 4: Elaboración Manual sobre el procedimiento Administrativo</i>																

De acuerdo con el cronograma anterior, se expondrá el desarrollo del primer objetivo específico planteado, al cual se ha dado cumplimiento con la realización de las siguientes actividades.

10. El proceso administrativo sancionatorio en materia de migración: análisis de la normatividad que lo regula

Para analizar lo correspondiente al proceso administrativo sancionatorio en materia migratoria se debe entender en un primer momento en qué consiste el poder sancionador del Estado también conocido como el *ius puniendi*, el cual encuentra su origen en el modelo intervencionista del Estado social de Derecho, en el cual se le brindan los poderes necesarios para poder sancionar o evitar el incumplimiento de la legislación. A este mismo poder sancionador Bendek y Torrado lo definen como “el poder que ostentan las autoridades, no sólo penales, sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Entonces, en el poder sancionador se congregan, junto al derecho penal, otras modalidades del ejercicio sancionador, como el contravencional o policivo, disciplinario, correccional o correctivo, y al que la Corte Constitucional le ha agregado otra manifestación más: el derecho de punición por indignidad política o impeachment”.

Siendo la modalidad administrativa la que abarca el tema de estudio del presente trabajo, es preciso delimitar el análisis a sus formas. Así, la Corte Constitucional en la sentencia C-214-94 define el derecho administrativo como:

Un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye

indudablemente a la realización de sus cometidos. (Corte Constitucional, Sentencia C-214, 1994)

Hechas las anteriores precisiones sobre las modalidades del *ius puniendi*, es claro que la importancia del poder sancionatorio administrativo se deriva de que, constituye un mecanismo de control ante el incumplimiento de los deberes consagrados en las normas, esto, al imponer sanciones como una consecuencia jurídica desfavorable al infractor. Así, la facultad administrativa sancionatoria fortalece el modelo de Estado al establecer una serie de procedimientos claros y definidos.

Aunado a lo anterior, la potestad administrativa sancionadora de la administración se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas. La potestad sancionadora reconocida a la administración asume dos modalidades: la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones derivados de su deber funcional) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.).

Así, la facultad sancionadora atribuida a la administración, tiene a su vez, sus propias formas de ejercicio las cuales deben darle plena garantía a principios constitucionales esenciales como: el debido proceso. Por esto, el legislador a través de la Ley 1437 del 2011 expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) en el que contempla los procedimientos que deben surtirse al interior de la administración para imponer las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de una norma.

Es el caso del derecho administrativo sancionatorio en materia de migración, como una manifestación del *ius puniendi* del Estado, cuya naturaleza encuentra justificación en los postulados que fundan el Estado al establecer el deber de los nacionales y extranjeros en Colombia de acatar la Constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades, vinculando así al cumplimiento de la normatividad vigente y a la imposición de sanciones no solo a nacionales sino a extranjeros.

Es por esto que con el Decreto 4062 del 2011, se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante Migración Colombia) cuyo objetivo como autoridad, es ejercer funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional. Es por eso que en el artículo 4 del estatuto normativo, establece a su cargo, entre otras, ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos y recaudar y administrar las multas y sanciones económicas impuestas en desarrollo del proceso.

Ahora bien, atendiendo al objetivo del presente trabajo, es menester precisar que el derecho migratorio también obedece a unas formas definidas y que conforme el artículo 47 del CPACA, está regido por las normas establecidas en el mismo estatuto, al ser un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio que no está regulado por leyes especiales ni recoge su estructura en el Código General Disciplinario (en adelante CGD).

En este punto, para entender la naturaleza del procedimiento que impone una sanción, es preciso describir el proceso desde su inicio. El artículo 47 consagra que el inicio de las actuaciones administrativas sancionatorias se realiza de dos formas, a saber, de manera

oficiosa o por solicitud de cualquier persona. En el caso del proceso migratorio surge de la misma manera, sienta esta, el informe de caso que puede ser presentado por el mismo infractor o por cualquier otra entidad o persona con información relevante acerca de la infracción de normas migratorias, que más adelante se expondrán a fondo.

Posteriormente y surtidas las averiguaciones preliminares, esto es, que la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, se le comunicará al presunto infractor dicha decisión. Siendo esta la misma solución adoptada para el procedimiento sancionatorio en materia de migración, ya que una vez se cuenta con el informe, se realizan averiguaciones preliminares con aras de establecer si existe una presunta infracción y de ser así realizar Auto de apertura del procedimiento y notificar a las partes.

Efectuada la fase de apertura y averiguaciones preliminares, el CPACA consagra que como paso posterior se deberán formular cargos mediante acto administrativo, plasmando con precisión y claridad en el mismo, los hechos que originan la actuación, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían aplicables. De la misma forma, este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados, ya sea de manera tradicional como lo establece el CPACA o a través de canales digitales, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022.

Observando el procedimiento sancionatorio en materia de migración se logra identificar que recoge completamente las disposiciones presentadas en el CPACA ya que posterior al Auto de apertura y la correspondiente notificación del mismo, se procede a presentar el Auto de Formulación de Cargos, en el que, de manera concreta, se le comunica al investigado cuáles fueron los hechos que fundamentan este pliego y las disposiciones

presuntamente vulneradas, así como también las sanciones que podrán llegar a ser tomadas si se llega a comprobar la responsabilidad del mismo.

La normativa que regula el Proceso Administrativo Sancionatorio consagra que seguido a la notificación del Auto de Formulación de Cargos, el investigado contará con 15 días para presentar los respectivos descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada las pruebas que sean inconducentes, impertinentes y superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. Normativa que sigue en su totalidad el procedimiento sancionatorio migratorio, lo cual brinda principios de seguridad procesal y derecho de defensa.

En caso de ser necesario la práctica de pruebas, el artículo 48 del CPACA señala de forma general, un término de 30 días. En caso de que sean 3 o más investigados o sean pruebas que deban practicarse en el exterior, la norma extiende el término hasta 60 días. Una vez vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por el término de 10 días para que presente los alegatos que pretenda hacer valer en el proceso, lo cual se aplica en integridad en el proceso sancionatorio en materia administrativa. (Código de Procedimiento Administrativo, 2011)

Ahora bien, la norma establece un término máximo a la autoridad administrativa para proferir su decisión, esto es, 30 días desde la presentación de los alegatos por parte del investigado. Vencido este término, la autoridad profiere la decisión, que constituye un acto administrativo definitivo y procede a comunicarla. Esta decisión deberá contener:

- La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
- El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
- Las normas infringidas con los hechos probados.

- La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Con la decisión que pone fin al proceso, que sigue lo estipulado en el artículo 49 del CPACA, se pretende darle plena garantía a los principios procesales como el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia y publicidad. De igual manera el procedimiento Migratorio hace seguimiento a las disposiciones del artículo 50 del CPACA en lo correspondiente a la graduación de la pena, estableciendo que la magnitud de la falta será medida teniendo en cuenta criterios de atenuación o agravación tales como: el daño o peligro generado, la reincidencia en la comisión de la infracción, el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción y la utilización de medios fraudulentos para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

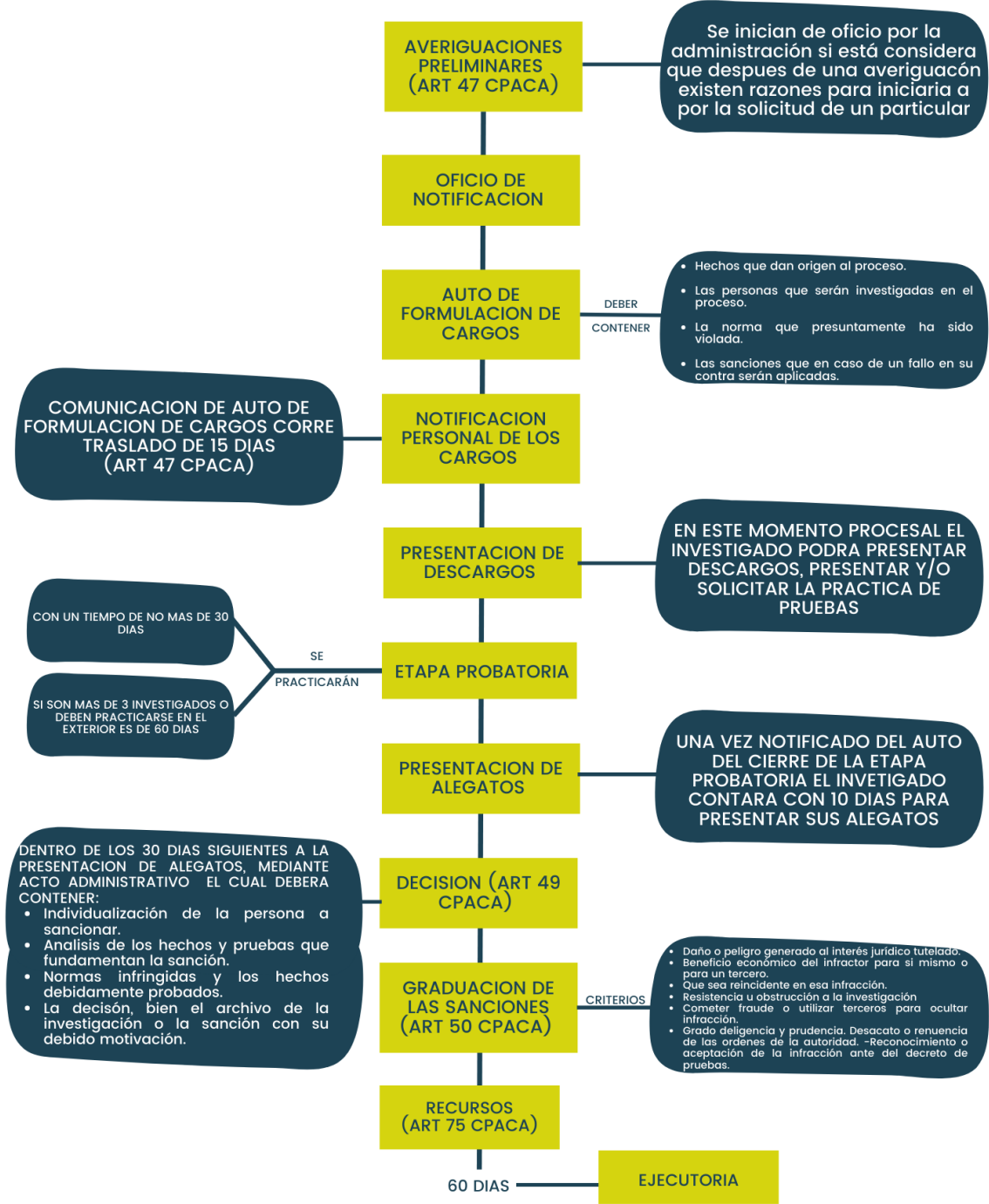
Asimismo, una vez la autoridad expide la resolución, el procesado puede hacer uso del recurso contra acto administrativo, consagrado en el artículo 75 del CPACA, a saber, recurso de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. Y el de apelación, ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

A continuación, se sintetizan todas las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio a efectos de que se evidencie de forma fácil y didáctica los procesos que llevan a tomar una decisión que dispone el rumbo de personas migrantes en Colombia.

Figura 1.

Etapas del proceso administrativo sancionatorio.

ETAPAS PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO



Nota: Etapas del proceso administrativo sancionatorio. Adaptado con información del Código de procedimiento administrativo (2011).

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se logra evidenciar que el procedimiento administrativo sancionatorio diseñado y aplicado por la entidad Migración Colombia se ajusta y sigue la estructura establecida para los procesos administrativos sancionatorios en el CPACA, brindando garantías, herramientas y oportunidades procesales al investigado para que sea sancionado o no, con el cumplimiento de las garantías fundamentales. Es de esta premisa que surge la necesidad de analizar las sanciones en materia migratoria que se estipulan tanto en el Decreto 1067 de 2015, a través del cual se regula el sector administrativo de Relaciones Exteriores y del cual se crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes.

10. Sanciones en materia migratoria conforme el Decreto 1067 de 2015.

Como bien se ha establecido en líneas anteriores, el fundamento de los procesos sancionatorios es justamente la imposición o no de una sanción ante el acaecimiento de unas causales de infracción por parte del investigado. El objeto principal del trabajo es establecer una ruta de información que establezca un procedimiento claro, comprensible y fácil de entender para la población que puede verse incurso en este tipo de procesos, estas son, personas migrantes. Para eso, es importante entender que, si bien es útil la descripción del procedimiento, para una persona que se ve incurso en un proceso de esta naturaleza, será de máxima importancia conocer cuáles son las sanciones a las que se podría ver enfrentada y así, encaminar posibles soluciones.

En ese sentido, en la ley en materia migratoria existen diferentes documentos en los que se tipifican taxativamente dichas sanciones, especialmente en el Decreto 1067 de 2015 y en la Resolución 2357 de 2020. Con el objetivo de realizar un análisis a dichas normativas se tomará la Resolución 2357 de 2020 por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Allí, en el artículo 13, se realiza una descripción de aquellas conductas sancionables y se determina el tipo de sanción que acarrea según la infracción cometida y su gravedad. Estas sanciones pueden ser de tipo económico, deportación o expulsión, cuyas características se expondrán a continuación.

De conformidad con lo anterior, es importante establecer que la infracción cometida por el investigado, da luces, previo desarrollo del procedimiento administrativo, de las posibles consecuencias de la decisión. Las infracciones, como cualquier conducta reprochable, pueden ser cometidas por acción u omisión y están clasificadas en cuatro categorías, a saber, leves, moderadas, graves y gravísimas. El orden corresponde a la levedad o gravedad que le ha asignado la norma y determinará la sanción a imponer.

10.1. Sanciones económicas

En el estudio de las sanciones que se establecen en la norma migratoria, es coherente que surja principalmente la sanción de tipo económico. Esto tiene sentido atendiendo a la naturaleza del procedimiento y de los procesados pues, como fue expuesto previamente, se trata de personas naturales sin relación funcional con el Estado con ocasión a sus funciones, por lo que los correctivos a imponer son limitados a un ámbito extrafuncional. De ahí que lo patrimonial surja como sanción.

Frente a las sanciones económicas la normativa es clara al indicar la procedencia de las mismas frente a cierto tipo de infracciones. Así, el ámbito de aplicación de una sanción de tipo económico se limita a que el presunto infractor haya incurrido en infracciones de tipo **leve y moderado**.

10.2. Infracciones leves

Las infracciones leves están contenidas en el artículo 15 de la Resolución 2357 de 2020, en el que se establecen las omisiones que sitúan a un extranjero en condición migratoria irregular con el incumplimiento de actuaciones como la inscripción, trámite de registro, renovación y reporte. Dentro de esta clasificación se encuentra los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 30 y 32 del mismo estatuto, que se enunciarán a continuación:

Artículo 1. No dar aviso del cambio de residencia, domicilio, empleador y/o contratante dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho.

Artículo 2. No solicitar la autorización previa por parte del Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine para el cambio de empleador y/o contratante dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho.

Artículo 3. No presentarse al registro del cambio de entidad, profesión, oficio, actividad u ocupación en la visa, dentro de los quince (15) días calendario siguientes de autorizado el mismo.

Artículo 4. No presentarse al registro cuando tuviere la obligación de hacerlo, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al ingreso al país o a la expedición de la

visa, según corresponda, o no presentar dentro del mismo término al registro a los menores.

Artículo 5. Incurrir en permanencia irregular, siempre y cuando existan circunstancias especiales (Artículo 2.2.1.13.1.2. del Decreto 1067 de 2015)

Artículo 6. No tramitar el salvoconducto correspondiente cuando se requiera.

Artículo 7. No solicitar Cédula de Extranjería dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cumplimiento de la mayoría de edad

Artículo 8. No renovar Cédula de Extranjería dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su vencimiento.

Artículo 9. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales. Para extranjeros siempre y cuando existan circunstancias especiales (Artículo 2.2.1.13.1.2. del Decreto 1067 de 2015). Para nacionales, en cualquier caso.

Artículo 10. Ejercer profesión, ocupación u oficio distinto al autorizado.

Artículo 11. Desarrollar actividades remuneradas sin estar autorizado para ello.

Artículo 12. Ejercer actividad u ocupación con el salvoconducto expedido para la salida del territorio nacional.

Artículo 13. No identificarse como nacional colombiano a su ingreso o salida del territorio nacional, ante la autoridad migratoria de conformidad a lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 43 de 1993 o las Leyes que la sustituyan, modifiquen o deroguen.

Artículo 14. Incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en el presente Decreto y demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

Artículo 30. La acción u omisión de las anteriores actuaciones, facultan a la autoridad administrativa a que, previo desarrollo de un procedimiento en donde se verifique la

ocurrencia de los hechos, se imponga una sanción de tipo económico, para la que la norma estipula un rango entre 26.31 y 210.50 Unidad de Valor Tributario en adelante (UVT), lo que en pesos colombianos equivale a la suma de \$1.115.859 hasta \$8.927.726 pesos.

10.3. Infracciones moderadas

Siguiendo la misma lógica, dentro de las infracciones que constituyen un quebrantamiento de mayor gravedad, la norma clasifica las infracciones moderadas que aún con todo, solo acarrearán una sanción económica. Este tipo de sanción se encuentra contenida en el artículo 15 de la Resolución 2357 de 2020 y se refieren a la desatención a los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas que tengan vínculo o relación con un extranjero en los términos descritos en la normatividad migratoria. Dentro de esta clasificación se encuentran los numerales 5, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, que se enunciarán a continuación:

Artículo 5. Negarse reiteradamente a presentarse ante la autoridad migratoria, a pesar de haber sido requerido por escrito.

Artículo 10. Incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el Decreto 1067 de 2015 por parte de los dueños, administradores, arrendatarios, tenedores y comodatarios de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles, fincas, casas apartamentos y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje.

Artículo 15. Celebrar contratos comerciales con extranjeros sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Artículo 16. Facilitar la obtención de visas mediante simulación de algún tipo de contrato.

Artículo 17. No dar aviso por escrito a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia del ingreso y retiro del extranjero dentro de los quince (15) días calendario siguientes, por parte de la entidad, federación, confederación, asociación, comunidad u otra entidad de carácter religioso.

Artículo 18. Permitir a un extranjero iniciar estudios sin la correspondiente visa y/o no dar aviso por escrito a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del inicio de sus estudios y de su terminación definitiva, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a esta.

Artículo 19. No Informar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del ingreso y la terminación de la labor o actividad por parte de un ciudadano extranjero que participe en una entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental (ONG), misión diplomática u organismo internacional, dentro de los quince (15) días calendario siguientes de ocurrido el hecho.

Artículo 20. No informar por escrito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se realizó la entrega formal de un bien inmueble, por parte de los propietarios o administradores de fincas, apartamentos, casas o inmuebles de hotelería e inmobiliarias que arrienden o presten servicio de hospedaje a extranjeros.

Artículo 21. No facilitar la revisión de la documentación relacionada con la contratación, vinculación y/o admisión de personal extranjero por parte de los empleadores o contratantes.

Artículo 22. Transportar extranjeros sin la documentación legal correspondiente, y/o no cumplir con la obligación de devolverlos, cuando la autoridad migratoria no autorice el ingreso.

Artículo 23. No poner a disposición de las autoridades de migración a su arribo al país a la persona que ha sido deportada, expulsada o devuelta, u omitir o retardar la entrega de la documentación correspondiente.

Artículo 24. No presentar la lista de pasajeros y tripulantes en la oportunidad y con la información solicitada por la autoridad migratoria, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.1.11.5.11. Decreto número 1067 de 2015. Las empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial o terrestre en cualquier modalidad que operen dentro del territorio nacional, reportarán en los tiempos y períodos que establezca la autoridad migratoria y mediante el sistema electrónico que implemente para tal fin Migración Colombia, los usuarios extranjeros que utilicen sus servicios, para lo cual deberán exigirles la documentación establecida en el presente decreto”.

Artículo 25. No presentar a los pasajeros discapacitados, menores de edad o cualquiera otra persona a cargo de la empresa, ante las autoridades migratorias para el control migratorio.

Artículo 26. Vincular, contratar, emplear, admitir o permitir desarrollar una labor, trabajo u oficio a un extranjero sin el cumplimiento de los requisitos migratorios. Favorecer su permanencia irregular; o, abstenerse de comunicar la vinculación, admisión, desvinculación y/o terminación de labores dentro de los quince (15) días calendario siguientes.

Artículo 27. Propiciar el ingreso o la salida irregular de extranjeros o nacionales del territorio nacional por parte de empresas, compañías o agencias de cualquier naturaleza, sin perjuicio de las demás sanciones legales a que haya lugar.

Artículo 26. Abstenerse de informar por escrito con antelación a cinco (5) días calendario a la realización del evento o espectáculo público, cultural o deportivo, por

parte de los contratantes o empresarios, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.

Artículo 27. Abstenerse de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al último lugar de residencia del extranjero contratado o vinculado, así como el de su familia o beneficiario si es el caso, cuando haya terminación del contrato o desvinculación, y/o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.

Artículo 28. Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Decreto número 1067 de 2015 por parte de clínicas, hospitales o centros médicos que brinden atención a extranjeros por urgencias u hospitalización.

Frente a la graduación de la sanción, de llegarse a probar procesalmente que la entidad o la persona natural incurrió en la actuación u omisión de los anteriores numerales, dará lugar a la imposición de una sanción económica que oscilará, según criterio de la autoridad migratoria, entre 105,25 y 2.631,30 UVT, que equivalen al año 2023 a la suma de \$4.463.863 hasta \$111.598.695 de pesos colombianos.

En este punto, se observa que este grupo específico de infracción, se relaciona directamente con las actividades laborales, empresariales e industriales, de ahí que sean las mismas personas jurídicas las destinatarias de la sanción. Por eso, en torno a esas causales, en la norma se estableció que sobre aquellos registros que las entidades deben remitir a Migración Colombia, específicamente:

(...) reportes de vinculación, contratación, empleo, admisión, matrícula, desvinculación, retiro, ingreso, alojamiento y hospedaje, atención médica de hospitalización o urgencias, realización de espectáculos artísticos, culturales o deportivos dentro del territorio nacional, y del transporte nacional e internacional de

extranjeros se realizarán a través del Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros en adelante (SIRE).

El acceso al SIRE se obtendrá mediante la autenticación que realicen las personas naturales o jurídicas obligadas ante la autoridad migratoria, a través de la página electrónica www.migracioncolombia.gov.co, diligenciando el formulario en línea, adjuntando los documentos requeridos.” (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2020)

De esta forma, se tiene que (i) las infracciones categorizadas como leves y moderadas son las únicas que tienen el potencial para generar una sanción de tipo económico (ii) las sanciones económicas pueden ser impuestas tanto a personas naturales como a personas jurídicas que infrinjan las normas contempladas, principalmente de registro y de información que le compete a la autoridad migratoria en Colombia.

10.4. Deportación

La deportación es un acto soberano del Estado, mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen. Aunado a esto, le prohíbe el ingreso al territorio colombiano por un determinado tiempo, que no puede ser menor a 6 meses ni mayor a 10 años. Una vez cumplido con el tiempo de la sanción el deportado en el caso de Colombia, debe solicitar la expedición de una visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República con la cual, de ser aprobada, podría ingresar nuevamente al territorio Colombiano.

Ahora bien, para que se imponga como sanción la deportación, se debe seguir el procedimiento administrativo sancionatorio, cumpliendo con todas las etapas que resguardan los principios procesales, específicamente en la claridad de la comunicación de los hechos materia de investigaciones y las infracciones que presuntamente quebrantó.

Frente a las causales de infracción que dan origen a esta sanción, el artículo 15 de la Resolución 2357 de 2020 las clasifica de tipo graves, ya que, como se verá a continuación, comportan acciones u omisiones que a simple vista implican infracciones de más rigurosidad.

Estas son:

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.
2. Abstenerse de cancelar la sanción económica que le haya sido impuesta por la autoridad migratoria, o cuando transcurran más de dos meses desde la ejecución del acto sancionatorio sin que haya efectuado un abono a la obligación.
3. Encontrarse en permanencia irregular en los términos del Decreto 1067 de 2015, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica.
4. Obtener visa mediante fraude o simulación, formular declaración falsa en la solicitud de visa o en desarrollo de los procedimientos administrativos adelantados por las autoridades migratorias, así como presentar documentos que induzcan a error al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad migratoria para su ingreso, salida, legalización, control y registro.
5. Abstenerse de cambiar la visa o no solicitar la misma cuando estuviere en la obligación de hacerlo.
6. Desarrollar una actividad para la cual no esté autorizada en el correspondiente permiso de ingreso.
7. Incurrir en alguna de las causales de inadmisión o rechazo.

8. Ser objeto de quejas constantes que califiquen al extranjero como persona no grata para la convivencia social o tranquilidad pública.
9. No abandonar el país dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la notificación del auto de cancelación de la visa.
10. Mostrar renuncia al pago de obligaciones pecuniarias con cualquier persona natural o jurídica demostrando renuencia a su pago.
11. Haber sido sancionado económicamente dos o más veces dentro del mismo año calendario por parte de una misma entidad pública.

Con base en lo anterior se entiende que el cometer una infracción catalogada como grave por la administración conlleva a que si se demuestra la responsabilidad del sujeto sea obligado a salir del territorio colombiano. Asimismo, el hecho de ser deportado hace que el sujeto pierda todo tipo de permiso de permanencia como lo sería el Permiso de Protección Temporal (en adelante PPT) y el Permiso Especial de Permanencia (en adelante PEP).

Como se evidencia, la naturaleza de esta sanción es más gravosa, por cuanto dispone de la permanencia misma de una persona en un lugar determinado. Por lo mismo, el cumplimiento de las garantías procesales es fundamental para legitimar la proporcionalidad de la sanción impuesta.

10.5. Expulsión.

El artículo 7 numeral 10 de la Ley 2136 del 2021 consagra la expulsión como “aquel acto soberano del Estado, mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen o un tercero que lo admita, cuando ha incurrido en una o varias de las faltas contenidas” a continuación:

1. Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa.
2. Registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades competentes, por propiciar el ingreso de extranjeros con falsas promesas de contrato, suministro de visa o documentos de entrada o permanencia.
3. Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio Nacional.
4. Estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país.
5. Cuando la expulsión se decrete como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada.

La sanción por expulsión le prohíbe el ingreso al territorio colombiano como mínimo de 5 años, siendo la administración la encargada de graduar este tiempo con dicha prohibición. Ahora bien, en el desarrollo de un proceso administrativo sancionatorio en el que se determine la imposición de esta sanción, el sujeto investigado tendrá la oportunidad, previa notificación de la decisión, de presentar el respectivo recurso, si a bien lo considera. Recurso que toma fuerza en casos en los que se impone esta sanción que, por estructura lógica, es la más gravosa entre las existentes.

A los extranjeros a quienes se les sancionó mediante proceso administrativo con la sanción de expulsión e ingresen al territorio colombiano irregularmente, incumpliendo la resolución ordenada por Migración Colombia, se les podrá poner a disposición de la autoridad judicial competente por parte de la Dirección Regional, dando cumplimiento al artículo 454 de la Ley 599 del 2000, que establece que la persona que no cumple con la obligación impuesta ya sea por una resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de 1 a 4 años y multa de 5 a 50 SMLMV. (Código penal general, 2000)

Asimismo, luego de exponer que la expulsión es el resultado de todo un procedimiento administrativo contemplado para ello. Es importante señalar que, conforme el

artículo 2.2.1.13.2.3 del Decreto 1067 de 2015, la expulsión también puede ser decretada como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada. Es entonces el director de Migración Colombia o alguno de sus delegados, quien, una vez cumplida la pena principal, mediante auto, dará cumplimiento a la expulsión del extranjero harán las comunicaciones respectivas al Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine y al despacho judicial que dictó la medida.

Por otro lado, el artículo 2.2.1.13.2.2 del mismo estatuto consagra otros eventos de expulsión, denominada *expulsión discrecional*, la cual faculta a la entidad Migración Colombia para expulsar a los extranjeros que a su juicio realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para estas o 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 esta decisión de expulsión en este tipo de casos, no proceden recursos.

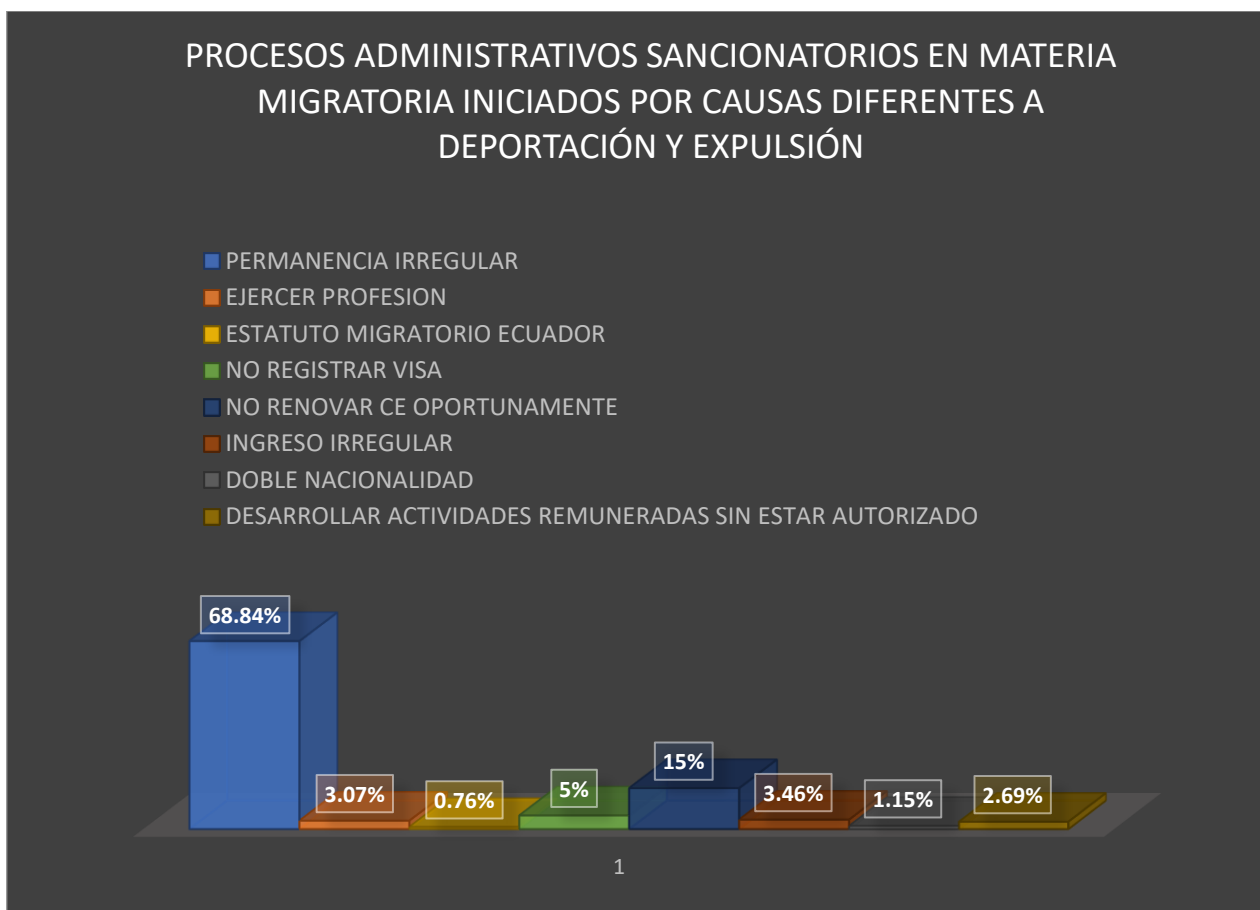
11. Población migrante en Bucaramanga: infracciones, sanciones y procedimientos llevados en su contra en el año 2022.

Una vez explicados en los apartados anteriores, los tipos de sanciones, se procederá a realizar un análisis de los datos estadísticos de los procesos administrativos sancionatorios en materia migratoria llevados a cabo por el Centro Facilitador de Servicios Migratorios (en adelante CFMS) de Bucaramanga en el año 2022; información obtenida de las bases de datos de Migración Colombia en ejercicio de la práctico jurídico social, con el objetivo de

identificar las infracciones más comunes por parte de la población extranjera que da inicio a un procedimiento de esta calidad. De esta forma, se pretende explicar las implicaciones de una decisión administrativa que sanciona y los parámetros a tener en cuenta para no cometer esta infracción. Por este motivo a continuación se presentará la información estadística en distintos gráficos, que permitirán al lector, conocer el estado actual de procesos administrativos sancionatorios, en la ciudad de Bucaramanga.

Figura 2.

Procesos administrativos sancionatorios en materia migratoria iniciados por causas diferentes a deportación y expulsión.



Nota: gráfico de clasificación de procesos administrativos sancionatorios.

En primer lugar, se presenta la información referente a los procesos administrativos sancionatorios en materia migratoria, que se iniciaron en el periodo comprendido entre enero de 2022 a diciembre de 2022 en el CFSM de Bucaramanga, cuyo origen está en una infracción de tipo leve con circunstancias especiales, conforme a lo expuesto previamente, que terminará en una sanción exclusivamente de tipo económico.

Como se observa en el gráfico, en lo correspondiente a los procesos sancionatorios seleccionados, se hace evidente que el cargo más imputado es la “Permanencia irregular” con 179 procesos; en segundo lugar, “No renovar la Cédula de extranjería oportunamente” con 39 procesos, posteriormente se encuentra la infracción por “No renovar visa” con 13 procesos, en cuarto lugar el “Ingreso irregular” con 9 procesos llevado en contra de extranjero, “Ejercer profesión sin estar habilitado para ello” es la quinta infracción más común con 8 sanciones, 7 procesos fueron sancionados por el cargo de “Desarrollar actividades remuneradas sin estar autorizado para ello”, 3 procesos terminaron con resolución sancionatoria por infringir la normativa correspondiente a la “Doble nacionalidad” y finalmente 2 procesos que fueron solucionados con el estatuto migratorio del Ecuador.

Esta estadística muestra con claridad (i) cual es la infracción más común, (ii) qué tipos de infracciones son y (iii) contra qué sujetos procesales se dirigen. Allí, se observa que para el periodo analizado, se obtuvo un total de 260 procesos. Ahora bien, dentro de este número, se evidencia una tendencia a que las infracciones más concurridas sean de tipo leve. Así, del total de procesos, el 69%, esto es, 179 procesos constituyen la causal de *infracción permanencia irregular*.

Esta infracción toma relevancia si se tiene en cuenta que, si bien se contempla como una causal leve cuya consecuencia es una sanción económica, por esta misma se puede llegar a configurar la sanción de deportación. Es por esto que se procederá a explicar en qué consiste

la permanencia irregular y cuáles son las consecuencias que puede acarrear el incurrir en dicha infracción.

La permanencia irregular de un extranjero en territorio colombiano es tipificada por el Decreto 1067 de 2015 en los siguientes casos:

1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4 del presente decreto, el cual consagra lo concerniente a la infracción por ingreso irregular.

Esta se puede presentar si se llega a Ingresar al país por un lugar no habilitado, ingresar al país por un lugar habilitado, pero evadiendo u omitiendo el control migratorio o ingresar al país sin la correspondiente documentación o documentación falsa.

2. Cuando el extranjero habiendo ingresado legalmente permanece en el país una vez vencido el término concedido en la visa o permiso respectivo.

3. Cuando permanece en el territorio nacional con documentación falsa.

La infracción a cualquiera de las causales mencionadas dará lugar a la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio, el cual puede finalizar con la deportación del extranjero. De igual manera de lo anteriormente mencionado se puede inferir que la permanencia irregular se presentará en aquellos casos donde se configure ingreso irregular al país por parte de los sujetos sancionables.

En el apartado 2 del presente trabajo, se analizaron las infracciones en materia migratorias y se plasmaron los diferentes tipos de infracciones por sus categorías: leves, moderadas, graves y gravísimas las cuales acarrear diferentes tipos de sanciones. En este caso en particular, al analizar la infracción más recurrente en el CFSM Bucaramanga en el 2022, cual es, permanencia irregular, se identifica que esta misma infracción tiene una doble connotación, pudiendo configurarse dentro de las infracciones leves y **graves**. Por este

motivo, se explicará a continuación en qué circunstancias, estipuladas por la autoridad migratoria, se considerará el conmutar la sanción de deportación por una multa.

El artículo 16 de la Resolución 2357 del 2020 consagra que bajo las circunstancias especiales se podrá considerar el conmutar la sanción de deportación, la cual es grave, por una sanción monetaria, que es de tipo leve. Las circunstancias especiales son las siguientes:

- a) Unidad familiar comprobada: Donde el sujeto que esta siendo investigado demostrará, si es el caso, que cuenta con familia radicada en el país por lo cual se conmutaría la sanción.
- b) Situación médica especial debidamente justificada
- c) Vínculo laboral, inversión extranjera o hacer parte de un programa académico de formación técnica, tecnológica, pregrado o postgrado de manera continua, ininterrumpida y vigente acreditada.

Aunado a estas circunstancias se debe tener en cuenta que el literal C solamente se valorará como circunstancias especial si el infractor es titular de una visa cuya vigencia expiró en un termino no mayo a 30 días. Y de haberse conmutado la deportación por una sanción económica el extranjero que desee permanecer en el territorio colombiano deberá tramitar una visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. De ser negada el extranjero deberá salir del país.

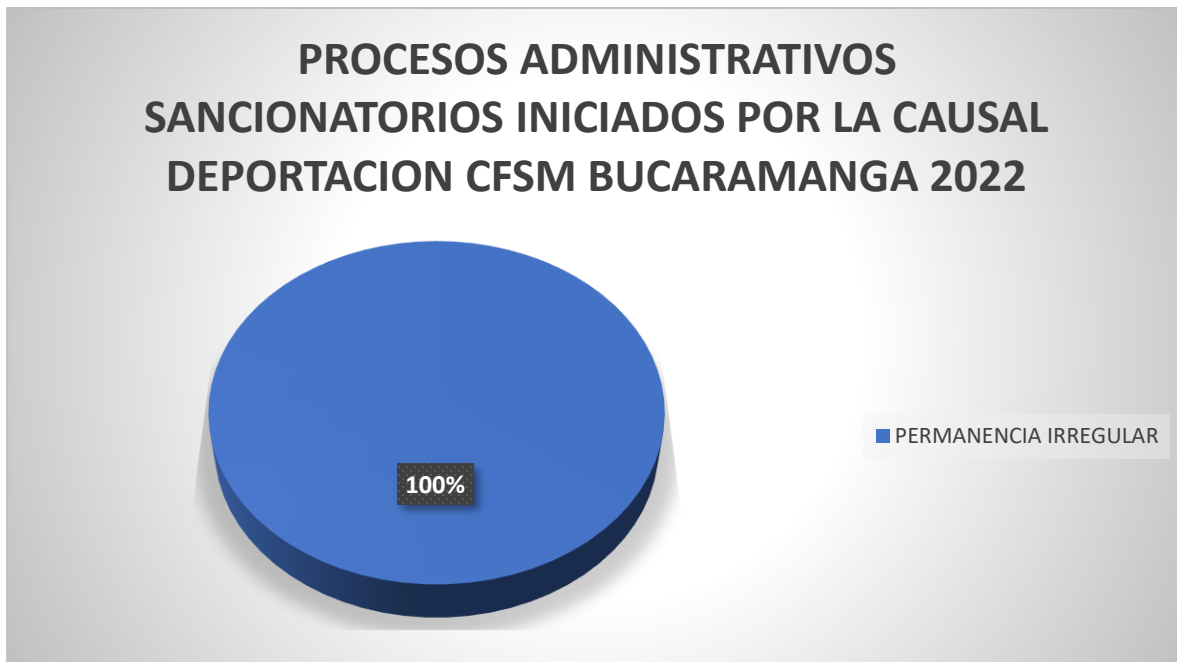
Es mediante esta norma que se reglamentan las circunstancias especiales otorgando así una sanción menos grave de acuerdo a los hechos que demostrará el investigado para así no ser deportado.

Una vez analizados los datos estadísticos sobre los procedimientos administrativos sancionatorios durante el año 2022 con motivo de sanción económica por a cargo del CFMSM Bucaramanga, se procederá a analizar los resultados de los procedimientos iniciados por

infracciones graves que conllevan a la sanción de deportación por parte de la autoridad migratoria.

Figura 3.

Infracciones cometidas en el año 2022 con sanción de Deportación



Nota: Gráfico de procesos administrativos sancionatorios.

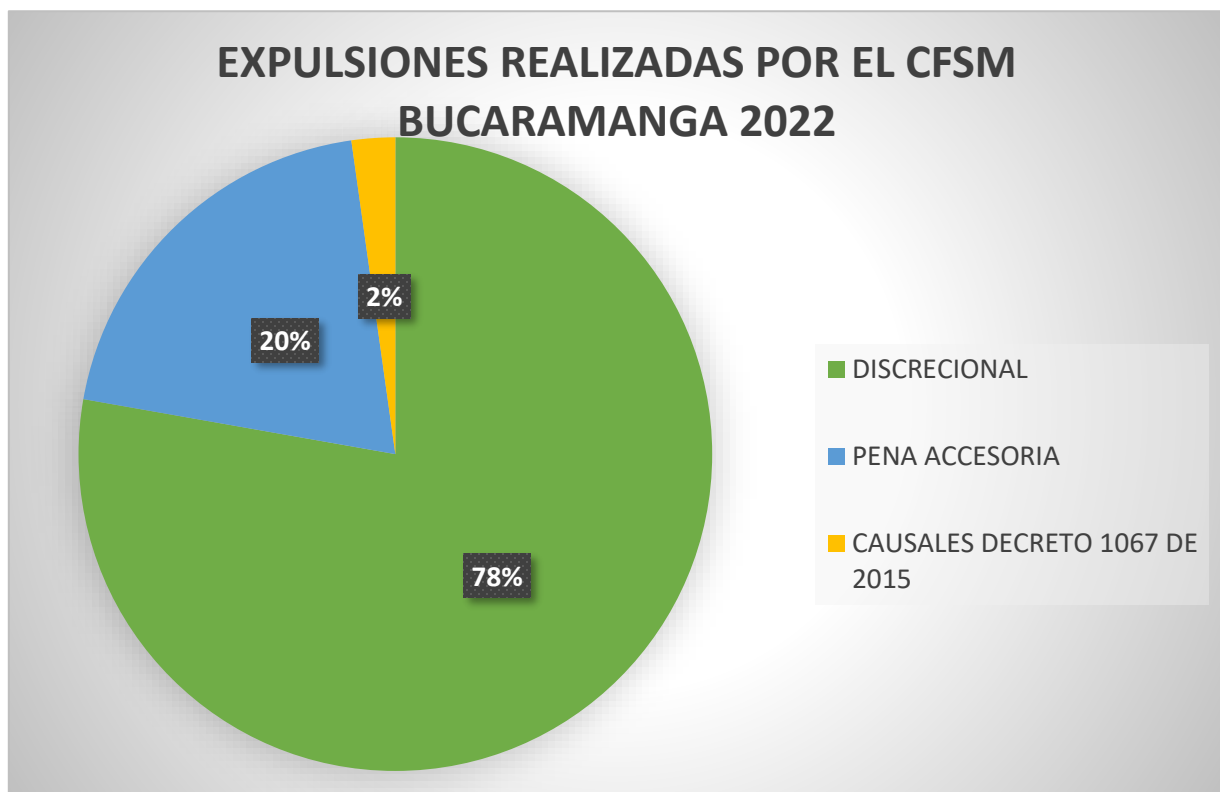
Como se evidencia en el gráfico, el 100% de los cargos imputados en los procesos de deportación fueron por la infracción de permanencia irregular, durante el año 2022 se realizaron 11 deportaciones, siendo esto así se puede evidenciar la necesidad de un Manual de procedimiento donde se encuentren estipuladas las infracciones con sus respectivas sanciones de una manera más fácil para la parte investigada en el proceso, donde podrán solventar dudas acerca de las infracciones y del procedimiento sancionatorio como tal.

En cuanto a las sanciones de tipo gravísimas consideradas por el Decreto 1067 de 2015 como sanción de expulsión, se realizó el análisis a los procedimientos que terminan en

esta sanción, con motivo a identificar cuál es la infracción más recurrente y que medidas se pueden adoptar para poder disminuir este tipo de infracciones. Así, se ilustrará mediante un gráfico las estadísticas de los procesos de expulsión llevados a cabo por el CFMSM Bucaramanga durante el año 2022:

Figura 4.

Expulsiones realizadas en el año 2022 por el CFMSM Bucaramanga.



En esta estadística se observa con claridad cuál es la infracción más común en este tipo de sanción, en esta se obtuvo como muestra las 45 expulsiones que realizó el CFMSM Bucaramanga durante el año 2022. De ahí, se tiene como resultado que 35 de estas expulsiones fueron realizadas de manera discrecional como lo consagra el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1067 del 2015, en la cual se le faculta de poder a Migración Colombia para realizar la expulsión discrecional en caso de que el extranjero, en cuestión,

realice actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social o la seguridad pública.

Por otro lado, otro 20% de los procesos, que equivale a 9 expulsiones, fueron impuestas como consecuencias de penas accesorias, decretada mediante sentencia ejecutoriada de procesos llevados ante la jurisdicción colombiana. Finalmente, el 2% restante de procesos, que equivale a una (1) expulsión, está originada por unas de las infracciones consagradas en el artículo 2.2.1.13.2.1. en el Decreto 1067 del 2015, las cuales pueden ser:

1. Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa.
2. Registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades competentes, por propiciar el ingreso de extranjeros con falsas promesas de contrato, suministro de visa o documentos de entrada o permanencia.
3. Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio Nacional.
4. Estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país.
5. Cuando la expulsión se decrete como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada.

De la información expuesta previamente, es posible determinar que la mayoría de las expulsiones realizadas por el CSFM Bucaramanga en el año 2022 fueron por medio de la expulsión discrecional, que, como ya se explicó, está regulada por los criterios normativos consignados en el artículo 44 del CPACA estableciendo que la decisión debe estar adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa,

siendo este el criterio que se aplica en los procesos de expulsión por parte de la entidad, brindando las garantías procesales correspondientes al investigado.

12. Conclusiones.

Una vez abordados y desarrollados los objetivos propuestos en el presente trabajo, se obtuvo una respuesta favorable frente al problema de investigación planteado, como quiera que, se analizó la normatividad que regula lo correspondiente al proceso administrativo sancionatorio en materia de migración, tratando el procedimiento etapa por etapa, no solo de manera clara y concisa sino también a manera de gráfico el cual muestra la continuidad del proceso, las acciones que puede tomar para hacer valer sus derechos en cuanto al debido proceso y los términos procesales con los que cuenta el mismo.

De igual manera se analizó y se definió cuales son los principales problemas a los que se enfrenta la persona extranjera cuando es sometida a un proceso administrativo sancionatorio, problemática que se evidencia, debido a que el investigado se encuentra en condición de migrante en un país que no corresponde al suyo, no tiene pleno conocimiento de las normas, formas y posibles sanciones a las que se podrá ver enfrentado. Es por este motivo que se realizó el análisis a cada una de las sanciones consagradas en el Decreto 1067 del 2015, que pueden ser tomadas como parte de la potestad con la que cuenta Migración Colombia, sus diferentes categorías, la manera en la que se diferencian de acuerdo a la gravedad de la conducta, y a las infracciones identificadas con cada tipo de sanción de manera clara y accesible a la población migrante a través, no solo del presente proyecto si no también mediante el manual diseñado para la población migrante la cual al no ser nacional colombiana

no tiene la misma claridad y conocimiento acerca de estas normativas. Lo cual los hace sujetos de posibles vulneraciones derechos.

Así mismo con motivo de brindar un análisis completo sobre aquellas infracciones que son más comunes se analizó y recolectó información procedente de los procesos administrativos sancionatorios llevados por el CFSM Bucaramanga en el año 2022, en el cual se puede observa con claridad que la infracción más común es la permanencia irregular, con 179 procedimientos sancionatorios de 260 que se llevaron a lo largo del año 2022, por este mismo motivo y por lo explicado anteriormente en el trabajo, explicar esta infracción es de suma importancia debido a que esta misma infracción podría tener como consecuencia la deportación del extranjero del territorio colombiano, como se evidenció en la grafica 2 donde muestra que en su totalidad los proceso de deportación que se llevaron a cabo, fueron bajo los cargos por la infracción de permanencia irregular.

En cuanto a las sanciones de expulsión impuestas, se puede observar aunque el principal motivo de expulsión es la discrecional que tanto en la norma como en la práctica, la entidad cumple a cabalidad con lo reglamentado en el CPACA y las normas que la facultan de poder para sancionar a aquellos extranjeros y nacionales que cometan una infracción.

Es por este motivo que existe una problemática vigente en la que, las personas extranjeras deben conocer acerca de este marco normativo ya que de no tener conocimiento de la norma y no estar en su país de origen no le presenta una facilidad para no ser responsable de una sanción en materia migratoria.

Aunado a esto, de acuerdo con el informe realizado por Migración Colombia en el año 2022, se tiene conocimiento que a fecha del 28 de febrero de 2022, son 2'477.000 los

nacionales venezolanos que se encuentran en territorio colombiano de ellos solo 333.806 personas cuentan con la calidad de *regulares*. Mientras que 1'231.675 se encuentran en el proceso de regularización de conformidad con el Estatuto Temporal de Protección. Asimismo 617.069 tienen la calidad de autorizados y finalmente, 295.038 es población en condición irregular. Aquellos migrantes que no se encuentran regularizados o se encuentran en proceso, no pueden realizar actividades laborales, por lo que se encuentran en territorio extranjero sin tener la posibilidad de obtener ingresos. Si a esto se le añade que debido a la migración que realizó, con motivo de buscar un nuevo país de residencia, se encontrará en permanencia irregular sería acreedor de una sanción monetaria y de no contar con los recursos económicos para pagar esta misma, se podría ver incurso en una deportación del territorio colombiano.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que es necesario que la población migrante tenga acceso a información clara y accesible sobre el marco normativo de la migración en Colombia, con el fin de evitar posibles sanciones y violaciones a sus derechos. Por lo tanto, es importante seguir trabajando en el diseño y difusión de materiales educativos y prácticos que ayuden a la población migrante a comprender y hacer valer sus derechos en el país.

13. Recomendaciones.

En lo correspondiente a recomendaciones se considera necesario continuar trabajando en materia de investigación, en la difusión de información clara y accesible sobre las normativas migratorias de Colombia para que los migrantes puedan comprender sus derechos y evitar posibles sanciones. Esto podría hacerse a través de la elaboración de materiales educativos y prácticos. Así mismo se propone la creación de programas de apoyo para migrantes en situación de vulnerabilidad, en particular, aquellos que se encuentran en

condición irregular, con el objetivo de garantizar que tengan acceso a información, servicios y protección.

Referencias bibliográficas.

Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Comité Ejecutivo. Conclusión General sobre la protección internacional. N° 81 (XLVIII), 1997 (48° período de sesiones del Comité Ejecutivo), párrafo i.

Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Resumen de conclusiones: unidad de la familia. Mesa redonda de expertos organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra (Ginebra, 8-9 de noviembre de 2001), 671-675.

Código de Procedimiento Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Enero 18 de 2011. (Colombia)

Código Penal General. [CGP]. Ley 599 de 2000. (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional. Sentencia C-214. (M.P. Antonio Barrera-Carbonell; 28 de abril de 1994).

Corte Constitucional. Sentencia C-948. (M.P. Álvaro Tafur-Galvis; 6 de noviembre de 2002).

Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. (2010). Caso Vélez Lóor vs. Panamá. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, Opinión Consultiva No 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de septiembre de 2003, párrafo 112.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Párrafo 153.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia del 1 de julio de 2011. Párrafo 118.; Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32 Artículo 14: el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párrafo 49

Decreto 216 de 2021 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. Marzo 1 de 2021.

Decreto 834 de 2013 [Ministerio de relaciones exteriores]. Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. 25 de abril de 2013.

Decreto 1067 de 2015. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Mayo 26 de 2015.

Decreto 4062 de 2011 [Departamento Administrativo De La Función Pública]. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Octubre 31 de 2011.

Gil Botero, E. (2019). Amparo universal de los derechos de los migrantes. Marco comparativo y convencional de protección. *Estudios de Derecho*, 76(167), 173–215.

Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Agosto 04 de 2021. DO. N° 51756.

Migración Colombia. (21 de julio de 2022). Más de dos millones 477 mil venezolanos se encuentran radicados en Colombia y de ellos, el 96% busca hacer parte del estatuto temporal de protección - visibles. *Migración Colombia*.
<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-dosmillones-477-mil-venezolanos-se-encuentran-radicados-en-colombia-y-de-ellos-el-96-busca-hacer-parte-del-estatuto-temporal-de-proteccion-visibles>.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (5 de agosto de 2019). Términos fundamentales sobre la migración. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección:<https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>.

Organización Internacional para las Migraciones. [OIM]. Informe sobre las Migraciones en el mundo 2020. PUB2019/033/L. 2020.

Ramírez-Torrado, M. & Aníbal-Bendek, H. Sanción administrativa en Colombia. (2015). *Revista Vniversitas*, 107-148. [http:// dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec](http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec).

Resolución 971 de 2021. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. Abril 29 de 2021.

Resolución 2357 de 2020 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. 29 de septiembre de 2020

U.N. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General N° 15
(1986): La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párrafo 10.