



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Hernando Ayala Peñaranda**

San José de Cúcuta, veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Ref. Radicado N°: 54001 23 33 000 2017 00293 00  
Accionante: Enmanuelli Caicedo Fuentes  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia  
Vinculados: Nación -Ministerio de Salud y de la Protección Social- Ministerio de Defensa- Ministerio del Interior- Ministerio del Trabajo- Ministerio de Educación- Ministerio de Relaciones Exteriores- Ministerio de Hacienda- Departamento Norte de Santander -Municipio de Cúcuta  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

### 1.- ASUNTO

Se procede a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda que en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos consagrado en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, promueve el señor Enmanuelli Caicedo Fuentes, en contra de la Presidencia de la República de Colombia, siendo vinculados la Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social- Ministerio de Defensa- Ministerio del Interior- Ministerio del Trabajo- Ministerio de Educación- Ministerio de Relaciones Exteriores- Ministerio de Hacienda- Departamento Norte de Santander -Municipio de Cúcuta con base en lo siguiente:

### 2.- ANTECEDENTES

#### 2.1.- DECLARACIONES Y CONDENAS<sup>1</sup>

*"PRIMERO: Que se ORDENE a la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA que ejerza su función constitucional de velar por la seguridad en todos sus aspectos como derecho colectivo y por tanto, se tracen directrices ordenando las medidas necesarias para garantizar tal derecho, tales como:*

- a. *Brindar asistencia militar para toda la línea fronteriza de Norte de Santander con Venezuela.*
- b. *Crear un comité interdisciplinar encargado de inspeccionar y vigilar las situaciones irregulares que se han generado producto de la crisis fronteriza, y que se establezcan estudios de fondo para determinar derroteros a seguir ante el éxodo de personas.*
- c. *Crear políticas fronterizas estrictas que permitan tener un control exacto de las personas que ingresan al país, y determinar claramente a que personas se les va permitir su ingreso.*
- d. *Crear estrategias de atención y contingencia en las zonas fronterizas para asegurar una respuesta efectiva y garantista a las emergencias migratorias estableciendo una política pública de frontera a todos los niveles; nacional, departamental y municipal.*

#### 2.2 HECHOS<sup>2</sup>

Los supuestos fácticos expuestos en el escrito de demanda y que sirven de fundamento

<sup>1</sup> Folios 4 y 5 del cuaderno principal N° 1

<sup>2</sup> Folios 1 a 4 del cuaderno principal N° 1

a la presente acción, son los siguientes:

Refiere el accionante que a raíz de la crisis política y socio económica que afronta el vecino país, se ha generado un éxodo masivo de venezolanos a territorio colombiano.

Indica que la mayoría de migrantes tienen un perfil socio económico muy bajo y han ingresado de manera irregular al país, con el fin de obtener recursos económicos ya sea mediante trabajo informal o a través de la comisión de delitos.

Advierte que el fenómeno anterior genera un grave daño a la estabilidad social, a la economía y la convivencia pacífica, ha colapsado el sistema judicial y el de salud, en cuanto que el presupuesto que a nivel nacional se gira al municipio de Cúcuta y al departamento Norte de Santander para cubrir los servicios de salud del régimen subsidiado y de la población pobre no asegurada ya no resulta suficiente.

Añade que la contratación ilegal de personas venezolanas por un salario menor que el devenga un trabajador colombiano está generando condiciones de pobreza y desigualdad.

Estima que la falta de controles adecuados y medidas que regulen el ingreso de ciudadanos al país ante los pocos controles fronterizos que existen en el departamento y que no se ajustan a la realidad actual, ha generado una ola de delincuencia y problemas sociales que deben ser atendidos adecuadamente.

Considera necesaria la adopción de medidas de seguridad para el municipio y el departamento materializadas en asistencia militar en los pasos irregulares, la adopción de políticas estrictas para regular el tránsito de personas que ingresan al país y el decreto de medidas tendientes a solucionar la crisis humanitaria y social que enfrenta la zona fronteriza producto de no existir políticas adecuadas para la regulación de la misma.

### **2.3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ACCIÓN**

Se señala en el escrito de demanda que la misma se fundamenta en lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 artículo 4° el cual articula con el 2° superior que consagra los fines esenciales del estado.

### **3. DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS**

Se citan como derechos e intereses colectivos vulnerados: el derecho a la seguridad ciudadana.

### **4. ACTUACION PROCESAL Y PRUEBAS RECAUDADAS**

La acción fue presentada el 30 de marzo de 2017<sup>3</sup>, disponiéndose su admisión mediante auto de fecha 23 de mayo de 2017<sup>4</sup>, se notifica personalmente a la entidad demandada y al Ministerio Público el 07 de junio de 2017<sup>5</sup>.

Mediante auto de fecha 24 de agosto de 2017<sup>6</sup> se resolvió el recurso de reposición interpuesto por los apoderados del Municipio de Cúcuta y de la Presidencia de la

<sup>3</sup> Folio 11 cuaderno principal N° 1

<sup>4</sup> Folio 54 cuaderno principal N° 1

<sup>5</sup> Folio 56 cuaderno principal N° 1

<sup>6</sup> Folios 169 a 171 cuaderno principal N° 1

República y se dispuso a su vez la vinculación a las diligencias de la Nación -Ministerio de Salud y de la Protección Social- Ministerio de Defensa- Ministerio del Interior- Ministerio del Trabajo- Ministerio de Educación- Ministerio de Relaciones Exteriores- Ministerio de Hacienda- Departamento Norte de Santander -Municipio de Cúcuta.

La notificación personal a las entidades vinculadas se surtió el 29 de agosto de 2017.<sup>7</sup>

#### **4.1 DE LAS CONTESTACIONES A LA DEMANDA**

##### **4.1.1 Posición de la Presidencia de la República<sup>8</sup>**

La mandataria judicial de Departamento Administrativo de la Presidencia de la república se refiere a los hechos de la demanda indicando que corresponden a apreciaciones del accionante y por tanto se atiene a lo que resulte probado en curso del proceso.

Indica no ser cierto que haya omisiones de la Presidencia de la república y/o cualquier otra autoridad del Estado Colombiano respecto de la situación de Colombia en su zona fronteriza con Venezuela, primero porque no es función de la presidencia cuidar las fronteras y segundo porque si se han adoptado las medidas necesarias por parte de otras autoridades.

Aduce debe desvincularse del proceso al Presidente de la república por cuanto no se encuentra legitimado en la causa por pasiva de acuerdo con lo previsto en el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, debiéndose vincular a la persona de mayor jerarquía de la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

Aclara que el Presidente de la república no es representante legal ni judicial del Estado, de la Nación, ni de ninguna entidad del orden nacional o territorial y su propia representación está a cargo de la Secretaría jurídica de la entidad por delegación y la del Gobierno a través del respectivo ministro o director del departamento administrativo o la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

Con base en lo expuesto propone la excepción de:

4.1.1.1 Falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto los hechos en que se fundan las pretensiones no son atribuibles a la presidencia de la república por acción u omisión.

Sobre el particular indica que a través del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se han adelantado las gestiones pertinentes a través del puesto de mando unificado de frontera con el fin de establecer un balance de la atención brindada por el Gobierno Nacional a los conciudadanos que entran y salen de Venezuela.

##### **4.1.2 Posición del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>9</sup>**

Mediante apoderada judicial solicita se nieguen las pretensiones de la demanda por cuanto no se acreditaron los elementos de responsabilidad en cabeza de la entidad. Aduce que los reparos del actor corresponden a imputaciones subjetivas de una supuesta falla del servicio por falta de políticas de seguridad en la zona de frontera.

Se refiere al documento memorando N° I DIDIF 17 012779 de 14 de junio de 2017 suscrito por el Director de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones exteriores, -aportado con el escrito de contestación- en el que se hace un

<sup>7</sup> Folio 177 cuaderno principal N° 1

<sup>8</sup> Folio 459 a 475 cuaderno principal N° 2

<sup>9</sup> Folios 132 a138 del cuaderno principal N° 1

recuento detallado de las acciones implementadas por la Cancillería tendientes a mitigar los efectos que causa en la frontera, el desplazamiento masivo de ciudadanos provenientes de la República Bolivariana de Venezuela.

En relación con el derecho colectivo a la seguridad pública, indica que en el caso en estudio no procede la imputación aducida por el demandante por resultar alejada de la realidad y carecer de sustento probatorio.

Frente a la acusación relativa a la presunta omisión en los controles migratorios y a los cuales adjudica el incremento en la inseguridad de los colombianos en las zonas de frontera, hecho que se intentó acreditar con recortes de prensa, señala que, carecen de firmeza probatoria por cuanto de los mismos no se puede derivar certeza sobre el acaecimiento y las condiciones de tiempo, modo y lugar de los sucesos allí reseñados.

Propone las excepciones de:

4.1.2.1 Falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual sustenta en que lo pretendido es la adopción de medidas de control militar y de policía en la zona de frontera con Venezuela, son funciones que no se enmarcan dentro de la órbita de sus competencias.

4.1.2.2 Inepta demanda, fundada en la omisión del actor de requerir previamente a la entidad la adopción de las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

4.1.2.3 Ausencia de medio probatorio que demuestre responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, fundada en la inexistencia de pruebas de las cuales inferir la vulneración al derecho colectivo a la seguridad pública.

4.1.3 Posición adoptada por el **Ministerio del Interior**<sup>10</sup>

La mandataria judicial legalmente constituida, se opone a las pretensiones en contra de la entidad, alegando falta de legitimación en la causa por pasiva, y en cuanto a los hechos refiere atenerse a lo que resulte probado en el proceso.

Indica que del escrito petitorio no se advierte una vulneración o amenaza real al derecho colectivo a la seguridad ciudadana, pues el mismo se limita a un recuento de hechos que en sentir del actor son relevantes, pero no demuestran que haya existido omisión o acción por parte de la administración que produjera un daño o amenaza a los derechos colectivos.

Indica que la demanda interpuesta no satisface los requisitos de procedibilidad de la acción popular pues no existe un interés colectivo que se encuentre ante un daño contingente, amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión del Ministerio del Interior, ni se dirige contra la autoridad pública que con su acción u omisión amenaza los derechos colectivos.

Advierte no existir un nexo causal entre los hechos denunciados en la demanda, una acción u omisión por parte del Ministerio y la presunta afectación del derecho colectivo.

4.1.3.1 Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, aduciendo no estar dentro de sus funciones el manejo de las fronteras del país, la cual corresponde según el decreto 869 de 2016 al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, en coordinación con la entidad local de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

<sup>10</sup> Folios 215vto a 223 cuaderno principal N° 1

#### 4.1.4 Posición adoptada por el **Ministerio del Trabajo**<sup>11</sup>

A través de su mandatario judicial se opone a la prosperidad de las pretensiones por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos.

Señala que conforme a sus competencias desde el ministerio del Trabajo se implementó, entre otras acciones, el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia con el fin de hacer acompañamiento a los venezolanos que ingresan a Colombia por la crisis del vecino país, programas de trabajo digno y decente, trabajo para las víctimas del conflicto y la adopción de medidas para generar ingresos en la zona fronteriza.

Indica no tener competencia para crear políticas fronterizas que permitan tener un control exacto de las personas que ingresan al país y menos aún de crear estrategias de acción para asegurar una respuesta a las emergencias migratorias.

Se refiere a las funciones del ministerio consagradas en el Decreto 4108 de 2011, conforme a las cuales queda demostrado que dentro de sus funciones no está la de brindar asistencia militar para la línea fronteriza, ni la creación de comités para inspeccionar las situaciones irregulares que se han generado producto de la crisis "fronteriza" y mucho menos establecer un estudio de fondo para determinar los derroteros a seguir ante el éxodo de las personas, las cuales en caso de un fallo favorable corresponderían al Ministerio de Defensa, Migración Colombia y al Municipio de Cúcuta.

Recuerda acerca de los elementos de la responsabilidad estatal y precisa que el presunto hecho generador de la vulneración del derecho colectivo no le es atribuible por cuanto no participó en la presunta crisis aducida por el actor, como tampoco tiene dentro de sus funciones las pretendidas con el escrito de demanda.

Propone las excepciones de:

4.1.4.1 Falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto dentro de sus funciones no está la de brindar asistencia militar para la línea fronteriza, ni la creación de comités para inspeccionar las situaciones irregulares que se han generado producto de la crisis "fronteriza" y mucho menos establecer un estudio de fondo para determinar los derroteros a seguir ante el éxodo de las personas, las cuales en caso de un fallo favorable corresponderían al Ministerio de Defensa, Migración Colombia y al Municipio de Cúcuta. Adicionalmente porque no participó por acción u omisión en los hechos constitutivos del presunto daño.

4.1.4.2 Inexistencia de responsabilidad del Ministerio de Trabajo por actuar conforme a sus competencias y al principio de responsabilidad y legalidad, sustentada en que su actuar se ha ajustado en todo a la ley y ha obrado conforme a sus competencias legales estándole vedado realizar cualquier acción adicional en virtud del principio de legalidad.

4.1.4.3 Inexistencia de obligación de reparar el presunto daño por no ser el responsable de los perjuicios presuntamente causados, fundada en no haber ocasionado ni por acción ni por omisión perjuicio alguno e inexistencia del daño reclamado, por tanto, no existe responsabilidad a su cargo.

4.1.4.4 Inexistencia de solidaridad entre las eventualmente llamadas a responder, ante la inexistencia de una norma que así lo disponga.

#### 4.1.5 Posición adoptada por el **Ministerio de salud y de la Protección Social**<sup>12</sup>

La entidad demandada a través de mandataria judicial se refiere a los hechos de la

<sup>11</sup> Folios 257 a 271 del cuaderno principal N° 1

<sup>12</sup> Folios 299 a 329 del cuaderno principal N° 2

demanda indicando no constarle ninguno de ellos.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones en contra del Ministerio por resultar improcedentes en virtud de lo previsto en la Ley 472 de 1998.

Indica que conforme a las normas que regulan el sistema de seguridad social en salud, se garantiza a todas las personas el acceso a la salud, y respecto de los extranjeros que están de paso en territorio colombiano tienen derecho a recibir la atención inicial de urgencias.

Agrega que cuando la atención de urgencias haya sido prestada a ciudadanos extranjeros sin capacidad económica debidamente demostrada, su atención se asumirá como población pobre no cubierta con subsidios a la demanda con cargo a los recursos de la oferta de la respectiva entidad territorial donde se haya prestado la atención.

Señala que en virtud de las funciones que le son propias, el Ministerio no intervino en los hechos que se enjuician en el presente asunto y solo actúa como ente rector en materia de salud.

Propone las excepciones de:

4.1.5.1 Falta de agotamiento de la reclamación al Ministerio como presupuesto de procedibilidad de la acción, requisito previsto en el artículo 161 numeral 4° de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, a menos que exista un peligro inminente de ocurrir un perjuicio irremediable, situación que no se cumplió dentro del presente asunto.

4.1.5.2 Falta de legitimación en la causa por pasiva, indica que la entidad no es responsable ni administrativa ni extracontractualmente por los hechos imputados pues no tuvo participación directa o indirecta con los hechos alegados por el demandante, no existiendo en consecuencia nexo causal entre el presunto daño y el obrar de la entidad.

4.1.5.3 Mandato legal, refiere haber obrado de acuerdo con sus competencias legales.

4.1.5.4 Inexistencia de la obligación, refiere no estar previsto por parte del sistema de seguridad social en salud una cobertura especial para los extranjeros que se encuentren de paso en el país, razón por la cual, al momento de ingresar al país deberán contar con una póliza de salud que permita la cobertura ante cualquier contingencia.

4.1.5.5 Inexistencia del derecho, por cuanto no se dan los supuestos de hecho y de derecho para que surja a la vida jurídica el presunto derecho colectivo alegado dada la inexistencia del mismo.

4.1.6 Posición adoptada por el **Ministerio de Defensa**<sup>13</sup>

La apoderada del Ministerio de Defensa en relación con los hechos expuestos en la demanda indica atenerse a lo que resulte probado.

Respecto de las pretensiones indica oponerse a su prosperidad por cuanto la entidad en cumplimiento de su misión institucional siempre ha ejercido soberanía en la línea fronteriza colombo-venezolana área Norte de Santander.

Informa sobre la organización y ubicación de unidades operativas para la protección de la soberanía, independencia e integridad territorial, e indica además que el Ejército

<sup>13</sup> Folios 358 a 363 del cuaderno principal N° 2

Nacional actúa mediante operaciones de control militar día a día, desplegando sus tropas de manera constante e ininterrumpida para cumplir tal misión, así mismos, adelanta trabajo conjunto e institucional con las diferentes entidades descentralizadas como alcaldías, gobernación, defensoría del pueblo, migración y demás entes gubernamentales para hacer más efectiva su misión.

#### 4.1.7 Posición adoptada por el **Ministerio de Educación Nacional**<sup>14</sup>

A través de su mandatorio judicial, el Ministerio de Educación se opone a la prosperidad de las pretensiones argumentando que a raíz del cierre unilateral de la frontera presentado en agosto de 2015, la presidencia de la República a través del ministerio y en articulación con las secretarías de educación departamentales y municipales, mediante la circular N° 045 de 16 de septiembre de 2015 se adoptaron una serie de directrices para la atención en el sistema educativo a la población en edad escolar movilizados de la república de Venezuela, medidas que se han venido prorrogando a través de las circulares N° 07 de 2016 y 01 de 2017.

Se refiere a su vez a las medidas adoptadas para evitar la deserción escolar debido al cierre de frontera, para lo cual se habilitó el corredor humanitario que inició oficialmente el 07 de septiembre de 2015 con el paso de 970 estudiantes de las instituciones educativas del municipio de Villa Rosario y Cúcuta, que para el año 2016 ascendió a 2953 estudiantes.

Además de la medida anterior, se adoptaron entre otras acciones la entrega de kits escolares, sudaderas y zapatos, talleres de bilingüismo en albergues y se implementaron rutas escolares desde los albergues.

Con base en lo expuesto indica, la presidencia de la república a través del ministerio de educación ha adoptado las medidas necesarias tendientes a amparar los derechos e intereses colectivos, por lo que solicita se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

#### 4.1.8 Posición adoptada por el **Ministerio de Hacienda**<sup>15</sup>

A través de su mandataria judicial, la entidad se opone a la prosperidad de las pretensiones y en relación con los hechos manifiesta atenerse a lo que resulte probado en el proceso.

4.1.8.1 Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva sustentada en que no tuvo injerencia en la situación que origina la inconformidad de la parte actora, además de no tener entre sus funciones ninguna relacionada con las pretensiones de la demanda.

#### 4.1.9 Posición adoptada por el **Departamento Norte de Santander**<sup>16</sup>

La entidad territorial a través de mandataria judicial se opone a la prosperidad de las pretensiones en contra del departamento con fundamento en sus funciones administrativas de coordinación y complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre los municipios y la Nación.

En relación con los hechos expuestos en el escrito de demanda indica, corresponden a apreciaciones subjetivas del demandante y aclara a su vez que, mediante mesas de trabajo integradas por las autoridades competentes a nivel, local, territorial y nacional, se

---

<sup>14</sup> Folios

<sup>15</sup> Folios 485 a 490 cuaderno principal N° 2.

<sup>16</sup> Folios 245 a 250 del cuaderno principal N° 1

han adoptadas las medidas que permitan atender todos los sectores de la sociedad fronteriza.

4.1.9.1 Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que lo pretendido con la acción popular compete de manera exclusiva a la Presidencia de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 189 superior.

#### 4.1.10 Posición adoptada por el **Municipio de San José de Cúcuta**<sup>17</sup>

El apoderado judicial del municipio se refiere a los hechos enunciados en el escrito de demanda indicando que el equiparamiento que hace el actor de los elementos nacionalidad y condición de pobreza con el calificativo de delincuente carece de fundamento y es discriminatorio, pues, de acuerdo con el informe rendido por la Policía Metropolitana de Cúcuta, para el año 2016 tan solo el 2% de los delitos fueron cometidos por ciudadanos venezolanos; en el municipio de Cúcuta operan 12 bandas delincuenciales y en Villa rosario y los Patios operan 3. De ahí que las aseveraciones contenidas en el hecho uno, no resulten ciertas.

Añade no haberse agotado en el presente asunto el requisito de procedibilidad consistente en solicitar a las autoridades la adopción de las medidas conducentes para hacer cesar la vulneración o afectación de los derechos colectivos.

4.1.10.1 Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva argumentando que lo pretendido con la acción popular compete a la Presidencia de la República, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a Migración Colombia, a la Policía Nacional, a la fiscalía general de la Nación, al CTI, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Con base en lo expuesto peticiona vincular a las diligencias al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de salud y al Hospital Erasmo Meoz.

## 4.2. DE LA AUDIENCIA DE PACTO

Mediante auto de 23 de octubre de 2017<sup>18</sup> se citó a las partes y a la delegada del Ministerio Público para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento para el 29 de noviembre de 2017, declarándose fallida la diligencia por no haberse presentado por las demandadas pacto de cumplimiento.<sup>19</sup>

## 4.3. PRUEBAS RELEVANTES

Mediante auto de fecha 18 de enero de 2018<sup>20</sup> se abrió el proceso a pruebas, se reconoció valor probatorio a las aportadas con el escrito de demanda y sus contestaciones y se recaudaron las siguientes:

4.3.1 Con el escrito de demanda se aportaron: impresiones de publicaciones periodísticas en medios de comunicación escrita de circulación local y nacional, publicados en los meses de agosto de 2016 a marzo de 2017 en los diarios la Opinión; El Tiempo y la Revista Semana<sup>21</sup>.

4.3.2 Mediante correo electrónico de 23 de febrero de 2017, la oficina de gestión documental informó al accionante que la solicitud relativa a la adopción de medidas de seguridad por situación fronteriza en Cúcuta había sido trasladada a los

<sup>17</sup> Folios 70 a 81 y 224 a 235 del cuaderno principal N° 1

<sup>18</sup> Folio 502 cuaderno principal N° 2

<sup>19</sup> Folio 519 a 520 del cuaderno principal N° 2

<sup>20</sup> Folio 564 del cuaderno principal N° 2

<sup>21</sup> Folios 12 a 35 del cuaderno principal N° 1 -numeral 02 AnexosDemanda



Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Policía Nacional y Alcaldía municipal de Cúcuta.<sup>22</sup>

- 4.3.3 Copia del memorando I DIDIF 17 012779 de 14 de junio de 2017, suscrito por el director para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, en el que informa sobre las medidas adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con la problemática presentada en la región fronteriza a causa de la migración masiva de venezolanos a territorio colombiano.<sup>23</sup>
- 4.3.4 Mediante oficio suscrito por el comandante de Policía Metropolitana de Cúcuta de fecha 13 de julio de 2017 se informa que en lapso comprendido entre el 01 de enero al 07 de julio de 2017, la Policía Metropolitana de Cúcuta ha realizado 2934 procedimientos operativos de capturas por diferentes delitos, en los cuales 291 personas son de nacionalidad venezolana. Se informa además sobre los controles integrales de seguridad y migratorios que la entidad en alianza con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ejército Nacional, la gobernación de Norte de Santander y las Alcaldías metropolitanas han venido desarrollando.<sup>24</sup>
- 4.3.5 A través de los boletines de prensa del Ministerio de Trabajo se informa sobre las acciones adelantadas por la cartera ministerial respecto de la situación laboral de los trabajadores extranjeros en Colombia.<sup>25</sup>
- 4.3.6 Mediante oficio de fecha 12 de septiembre de 2017, suscrito por el Brigadier General comandante de la Trigésima Brigada se informa sobre las actuaciones y ejercicio de la soberanía del Ejército Nacional en la línea fronteriza Colombo – venezolana, allegándose copia de los documentos operacionales y actas de reunión con la Gobernación de Norte de Santander<sup>26</sup>
- 4.3.7 Con oficio de fecha 31 de enero de 2018, suscrito por el comandante de Policía Metropolitana de Cúcuta se allega la estadística anual de los inmigrantes venezolanos que fueron dejados a disposición de migración Colombia y de las personas de nacionalidad venezolana capturadas por diferentes delitos durante los años de 2016 y 2017.<sup>27</sup>
- 4.3.8 Mediante oficio de fecha 01 de febrero de 2018, suscrito por el comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander se informa el número de ciudadanos venezolanos que han sido capturados y deportados en los años 2016 y 2017.<sup>28</sup>
- 4.3.9 La subgerente de servicios de salud de la ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz mediante oficio de 06 de febrero de 2018 remite relación de pacientes atendidos por el Hospital durante el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 2015 al 31 de diciembre de 2017.<sup>29</sup>
- 4.3.10 Mediante oficio de 09 de febrero de 2018, suscrito por la Asesora Grupo Jurídico Delegada para la Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación, se

<sup>22</sup> Folios 47 a 52 del cuaderno principal N° 1 -folios 3 a 8 numeral 006 Subsanación Demanda

<sup>23</sup> Folios 139 a 140 del cuaderno principal N° 1 -folios 16 a 19 numeral 010 Contestación Demanda.

<sup>24</sup> Folios 167 a 168 cuaderno principal N° 1 – folios 2 a 4 numeral 013 AutoResuelveRecurso-OrdenaVincular

<sup>25</sup> Folios 273 a 282 del cuaderno principal N° 1 -folios 136 a 143 numeral 015ContestacionDemanda, expediente digitalizado

<sup>26</sup> Folio 367 cuaderno principal N° 2 – folios 242 a 345 numeral 015ContestacionDemanda, expediente digitalizado

<sup>27</sup> Folios 574 a 575 cuaderno principal N° 2 – folios 59 a 61 numeral 021 Pruebas, expediente digitalizado

<sup>28</sup> Folio 578 cuaderno principal N° 2 – folio 65 numeral 021 Pruebas, expediente digitalizado

<sup>29</sup> Folio 579 cuaderno principal N° 2 – folios 66 a 410 numeral 021 Pruebas, expediente digitalizado

remite relación sobre los ciudadanos de nacionalidad venezolana que han sido procesados y condenados, judicializados, capturados, deportados y atendidos respectivamente, en los años 2016 y 2017.<sup>30</sup>

4.3.11 Con oficio de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por el Coordinador de la Oficina de Prestación de Servicios del Instituto Departamental de Salud se remite relación de ciudadanos venezolanos que han sido procesados y condenados, judicializados, capturados, deportados y atendidos con recursos de la entidad.<sup>31</sup>

4.3.12 Se recepcionó el testimonio de la Subteniente Salome Cardona Orozco quien declaró con las actuaciones desplegadas por el Ejército Nacional en la zona de frontera colombo venezolana para garantía de la soberanía colombiana.<sup>32</sup>

#### 4.4. ALEGATOS

4.4.1 El Departamento Norte de Santander<sup>33</sup> centra sus alegaciones finales en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

4.4.2 El Ministerio de Salud y de la Protección Social<sup>34</sup> reitera los argumentos relativos a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

4.4.3 El señor delegado del Ministerio Público<sup>35</sup> emite su concepto de fondo solicitando a la Corporación el amparo de los derechos colectivos y consecuentemente se ordene a las entidades accionadas y vinculadas que unifiquen y coordinen las acciones y los recursos para mejorar la atención de la situación hasta ahora presentada, así como prever y prevenir acciones de contingencia en caso de un agravamiento de la situación y hasta que se supere la referida situación migratoria excepcional.

4.4.4 El Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>36</sup> hace referencia a la improcedencia de la acción constitucional para el caso concreto al no haberse acreditado la afectación de un derecho colectivo o la existencia de una real y actual amenaza de violación a los mismos y que esta resulte atribuible a las accionadas por acción u omisión.

4.4.5 El departamento administrativo de la Presidencia de la República<sup>37</sup> en sus alegaciones refiere que el desplazamiento masivo de ciudadanos venezolanos se extiende en todo el territorio colombiano y obedece a la grave afectación de sus derechos en su país de origen.

Señala que a pesar de la magnitud del asunto no pueden desconocerse las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de las autoridades competentes para hacer frente a la situación.

Reitera los argumentos relativos a la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República.

4.4.6 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>38</sup> en sus alegaciones finales reitera los argumentos de defensa relativos a su falta de legitimación en la causa.

<sup>30</sup> Folio 591 cuaderno principal N° 2 – folios 1 a 3 numeral 025 ActaAudPruebas y numeral 023 Pruebas, expediente digitalizado

<sup>31</sup> Folio 617 cuaderno principal N° 2 – folios 20 a 21 numeral 027AutoCorreAlegato y numeral 0222 Pruebas, expediente digitalizado

<sup>32</sup> Folio 601 cuaderno principal N° 2

<sup>33</sup> Folio 1 numeral 028AlegatosConclusión

<sup>34</sup> Folios 2 a 19 numeral 028AlegatosConclusión

<sup>35</sup> Folios 20 a 31 numeral 028AlegatosConclusión

<sup>36</sup> Folios 33 a 37 numeral 028AlegatosConclusión

<sup>37</sup> Folios 39 a 54 numeral 028AlegatosConclusión

<sup>38</sup> Folios 55 a 57 numeral 028AlegatosConclusión

4.4.7 El escrito de alegaciones del Ministerio de defensa fue presentado extemporáneamente.<sup>39</sup>

4.4.8 El accionante y los demás accionados guardaron silencio.

## 5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

### 5.1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si en el presente asunto, ¿las entidades accionadas están incurriendo en una afectación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ante la presunta omisión de adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar la seguridad en las zonas fronterizas con Venezuela, las cuales se han visto afectadas a causa del éxodo masivo de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano generando un incremento en el índice delictual, de la tasa de desempleo y el colapso del sistema de salud?

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado se abordará su estudio, bajo el siguiente esquema: i.- Núcleo esencial y alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados, ii.- sobre las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional en relación con los migrantes venezolanos, iii.- de la confrontación del derecho colectivo presuntamente afectado con las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional en relación con los migrantes venezolanos – caso en concreto.

#### 5.1.1 Núcleo esencial y alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados

En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado se ha pronunciado en relación con el concepto y alcance de los derechos colectivos precisando que corresponden a aquellos en los que aparecen comprometidos los intereses de la comunidad y su radio de actividad va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley y se caracterizan porque a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad, ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás.

---

<sup>39</sup> Folios 78 a 80 numeral 028AlegatosConclusión

Ahora bien, de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política de 1991<sup>40</sup>, se le dio protección constitucional a los derechos e intereses colectivos, facultándose al legislador para regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 472 de 1998 que define en su artículo 2 las acciones populares como el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

El artículo 4 ibídem incorpora una enunciación de los derechos colectivos susceptibles de protección a través de las acciones populares y entre ellos enlista la seguridad y salubridad públicas.

*Sobre el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública se pronunció el Consejo de Estado en sentencia de fecha 15 de mayo de 2014 en la que señaló:*

*“La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:*

*“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.”<sup>41</sup>*

La posición asumida por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo es consistente con la adoptada por la Corte Constitucional y conforme a la cual los conceptos de seguridad y salubridad públicas; han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares.

### **5.1.2 Sobre las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional en relación con los migrantes venezolanos**

Con el fin de hacer frente a la crisis migratoria venezolana y a las repercusiones económicas y sociales que esa diáspora tiene para Colombia, el Presidente de la República mediante el decreto N° 1770 de 07 de septiembre de 2015, declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en diferentes municipios fronterizos con Venezuela.

Entre las consideraciones del decreto, se explicó la necesidad de adoptar medidas en relación con la reunificación de familias integradas por nacionales colombianos y venezolanos, la atención social de quienes “regresaron” al país, el mercado laboral, la definición de la situación militar, el comercio y la industria, el transporte de carbón y el intercambio comercial de este mineral, los convenios interadministrativos y de reparación

<sup>40</sup> **ARTICULO 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

directa, y las industrias y empresas de colombianos ubicadas en territorio venezolano, para facilitar su relocalización.

En concreto y respecto del municipio de Cúcuta se precisó:

*“Que aunque el efecto de cierre de las fronteras genera un incremento del desempleo en los municipios limítrofes, la situación en Cúcuta es particularmente crítica si se tiene en cuenta que la ciudad y su área metropolitana presentan problemas graves de desempleo –muy superiores a los de la media nacional– motivo por el cual, el súbito e intempestivo cierre del tránsito entre los dos países ha disminuido las posibilidades de que los cucuteños pasen la frontera para derivar recursos de subsistencia en Venezuela.*

*Que de acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la ciudad de Cúcuta, junto con el área metropolitana (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), para el trimestre móvil mayo-julio 2015, es la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia y la que presenta mayor porcentaje de empleo informal de las grandes ciudades del país.”*

Desde entonces, se han adoptado un conjunto de medidas para lograr la protección, garantía y respeto de los derechos humanos comprometidos, tanto de los nacionales colombianos que debieron regresar al país, como de aquellos de nacionalidad venezolana que fueron sometidos a este éxodo.

En relación con el ingreso y permanencia de extranjeros en territorio colombiano, el tema ha sido regulado en los siguientes términos:

El decreto 834 de 2013 reguló lo concerniente al permiso de ingreso y permanencia, así como su cancelación, en los artículos 17 y siguientes así:

**Artículo 17. Del ingreso.** *La persona que desee ingresar al territorio nacional deberá presentarse ante la autoridad migratoria con su pasaporte vigente, documento de viaje o de identidad válido, según el caso, y con la visa correspondiente cuando sea exigible. Así mismo, deberá suministrar la información solicitada por la autoridad migratoria.*

*Los requisitos para el ingreso al territorio nacional estarán sujetos a lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes.*

*Para los efectos del presente decreto, se entiende por tránsito fronterizo el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para movilizarse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional.*

**Parágrafo.** *A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores y describiendo el motivo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá autorizar el ingreso a un extranjero que requiera visa, solamente con el uso de alguno de los Permisos de que trata el presente decreto.*

**Artículo 20. De los permisos.** *La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia, así como Permiso Temporal de Permanencia a los visitantes extranjeros que ingresen al territorio nacional sin ánimo de establecerse en el país y que no requieran visa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por acto administrativo, de la siguiente manera:*

**\*PIP. Permiso de Ingreso y Permanencia.** *Este permiso lo otorgará a la entrada al país la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a los extranjeros, que no requieran visa, por noventa (90) días calendario, con excepción del Permiso de Ingreso y Permanencia modalidad técnica (PIP-7) el cual se otorgará solamente por treinta (30) días calendario.*

**\*PTP. Permiso Temporal de Permanencia.** *Este permiso (prórroga), se dará a los extranjeros que soliciten la permanencia en el territorio nacional después de haber hecho uso del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP). Este permiso estará fundamentado en dos condiciones:*

*- Para los extranjeros que ingresen al país como visitantes.*

- Para los extranjeros que deban aclarar al interior del territorio colombiano alguna situación administrativa o judicial.

En las dos condiciones indicadas anteriormente, el Permiso Temporal de Permanencia será otorgado por noventa (90) días calendario y se podrá prorrogar de acuerdo con lo establecido por la autoridad migratoria, para los extranjeros que deban aclarar al interior del territorio colombiano alguna situación administrativa o judicial.

**\*PGT. Permiso de Ingreso de Grupo en Tránsito.** Este permiso se dará a los extranjeros pasajeros de grupo en tránsito de buques de cruceros turísticos que visiten los puertos marítimos o fluviales que reembarquen en el mismo navío. Para tal efecto, no se requerirá visa ni diligenciar tarjeta migratoria por parte del pasajero, tampoco será necesario el estampado de sello de entrada o salida en el pasaporte o documento de viaje.

Se realizará el control migratorio a pasajeros de grupo en tránsito de buques de cruceros turísticos, que desembarquen en los puertos marítimos y fluviales para dirigirse a otro país de destino por cualquier puesto de control migratorio.

Para la situación descrita en el inciso anterior, los extranjeros que requieran visa para ingresar al país, deberán presentarla ante la autoridad migratoria.

**Artículo 21** Permiso de Ingreso y Permanencia. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) en los siguientes casos:

- **PIP-1.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional y que su presencia revista una particular importancia para el Estado colombiano, o bien, cuando la naturaleza de dicho ingreso responda al desarrollo y cumplimiento de convenios o tratados internacionales. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-2.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional en desarrollo de programas académicos no regulares que no superen un (1) semestre impartidos por centros educativos o de formación del país, o en virtud de un convenio académico de intercambio y de realización de prácticas estudiantiles. Así mismo, cuando el extranjero desee ingresar al territorio nacional para ser entrenado en un arte u oficio. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-3.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para recibir tratamiento médico. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-4.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para aclarar su situación personal en procesos judiciales o administrativos. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-5.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-6.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para asistir o participar, sin vinculación laboral, en eventos académicos, científicos, artísticos, culturales, deportivos, para presentar entrevista en un proceso de selección de personal de entidades públicas o privadas, capacitación empresarial, contactos o gestiones comerciales o empresariales y cubrimientos periodísticos. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

- **PIP-7.** Al extranjero que no requiera visa y desee ingresar al territorio nacional de manera urgente con el fin de brindar asistencia técnica especializada a entidad pública o privada. En el presente caso se otorgará un permiso por treinta (30) días calendario al año. Si la asistencia técnica especializada conlleva un tiempo adicional y al extranjero ya se le otorgó dicho permiso durante el año calendario, deberá realizar el trámite de solicitud de la visa correspondiente.

- **PIP-8.** Al extranjero que requiera o no visa y desee ingresar al territorio nacional como tripulante o miembro de un medio de transporte internacional. En el presente caso se otorgará un permiso de setenta y dos (72) horas.

**Parágrafo.** El extranjero que desee ingresar al territorio nacional será titular de un permiso PIP de los que trata el presente artículo en atención a la actividad principal a desarrollar en el territorio nacional.

**Artículo 22. Permiso Temporal de Permanencia.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en los siguientes casos:

**\*PTP-1.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-1 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**\*PTP-2.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-2 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**\*PTP-3.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-3 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**\*PTP-4.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-4 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario prorrogables de conformidad con lo dispuesto mediante acto administrativo expedido por autoridad migratoria y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**\*PTP-5.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-5 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**\*PTP-6.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-6 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

**Artículo 23. Del tiempo de permanencia.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en cumplimiento de sus funciones, llevará el registro en número de días de permanencia de cada extranjero titular de permisos PIP y PTP que ingrese al país con el fin de que no se puedan exceder ciento ochenta (180) días calendario continuos o discontinuos dentro del mismo año calendario.

**Artículo 24. Del número de permisos.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar los permisos de que tratan los artículos 21 y 22 del presente decreto de la siguiente forma:

**\*Varios permisos PIP y PTP a un mismo extranjero siempre y cuando no exceda el término de ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario.**

**Artículo 25. Del cambio en los permisos.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá realizar cambios a los permisos de que tratan los artículos 21 y 22 del presente decreto, entendidos estos como prórrogas de la permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, de la siguiente forma:

**\*Otorgar un nuevo permiso PIP al extranjero que ingresó al territorio nacional bajo una de las modalidades establecidas en el artículo 21 del presente decreto y durante su permanencia en el país requiera un cambio en la condición que dio origen a dicho permiso, siempre y cuando no se hubiere excedido el término de su duración.**

**\*Otorgar un permiso PTP con condición diferente a la que dio origen al permiso PIP.**

**\*Otorgar un nuevo permiso PTP, al extranjero que permaneciendo en territorio nacional, requiera un cambio en la condición que dio origen a dicho permiso siempre y cuando no se hubiere excedido el término de su duración.**

**Parágrafo.** Cuando se solicite un cambio de los indicados en el presente artículo, no se modificarán los términos inicialmente otorgados con el permiso respectivo. En todo caso, un extranjero podrá permanecer en el país durante el año calendario máximo ciento ochenta (180) días con excepción de los permisos PIP-7 y PTP-4.

**Artículo 26. Cancelación de los permisos.** Los permisos se cancelan en los siguientes casos:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente decreto, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, podrá cancelar un permiso de los descritos en los artículos 21 y 22 del presente decreto en cualquier tiempo, para lo cual dejará constancia escrita, contra la cual no procederá recurso alguno.

2. Por deportación o expulsión.

3. Cuando se evidencie la existencia de actos fraudulentos o dolosos por parte del solicitante para evadir el cumplimiento de requisitos legales que induzcan a error en el otorgamiento del permiso. En estos casos, se deberá, además, informar del hecho a las autoridades competentes.

**Parágrafo.** Una vez notificada la cancelación del permiso el extranjero deberá abandonar el país dentro de los siguientes cinco (5) días calendario. De no ser así, el extranjero podrá ser deportado de acuerdo con lo establecido en el presente decreto.

El artículo 2° del decreto 132 de 2014 modificó el artículo 21 del decreto 834 de 2013.

Mediante el decreto 1067 de 26 de mayo de 2015, se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, el cual en la sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2, artículos 2.2.1.11.2.<sup>42</sup>; y 2.2.1.11.2.5 al 2.2.1.11.2.12<sup>43</sup> reguló lo concerniente al control, vigilancia y verificación migratoria - permiso de ingreso y permanencia.

<sup>42</sup> ARTÍCULO 2.2.1.11.2.1. La persona que desee ingresar al territorio nacional deberá presentarse ante la autoridad migratoria con su pasaporte vigente, documento de viaje o de identidad válido, según el caso, y con la visa correspondiente cuando sea exigible. Así mismo, deberá suministrar la información solicitada por la autoridad migratoria.

Los requisitos para el ingreso al territorio nacional estarán sujetos a lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes.

Para los efectos del presente capítulo, se entiende por tránsito fronterizo el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para movilizarse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores y describiendo el motivo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá autorizar el ingreso a un extranjero que requiera visa, solamente con el uso de alguno de los Permisos de que trata el presente capítulo.

<sup>43</sup> ARTÍCULO 2.2.1.11.2.5. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia, así como Permiso Temporal de Permanencia a los visitantes extranjeros que ingresen al territorio nacional sin ánimo de establecerse en el país y que no requieran visa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por acto administrativo, de la siguiente manera:

-- PIP. Permiso de Ingreso y Permanencia. Este permiso lo otorgará a la entrada al país la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a los extranjeros, que no requieran visa, por noventa (90) días calendario, con excepción del Permiso de Ingreso y Permanencia modalidad técnica (PIP-7) el cual se otorgará solamente por treinta (30) días calendario.

-- PTP. Permiso Temporal de Permanencia. Este permiso (prórroga), se dará a los extranjeros que soliciten la permanencia en el territorio nacional después de haber hecho uso del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP). Este permiso estará fundamentado en dos condiciones:

- Para los extranjeros que ingresen al país como visitantes.

- Para los extranjeros que deban aclarar al interior del territorio colombiano alguna situación administrativa o judicial.

En las dos condiciones indicadas anteriormente, el Permiso Temporal de Permanencia será otorgado por noventa (90) días calendario y se podrá prorrogar de acuerdo con lo establecido por la autoridad migratoria, para los extranjeros que deban aclarar al interior del territorio colombiano alguna situación administrativa o judicial.

-- PGT. Permiso de Ingreso de Grupo en Tránsito. Este permiso se dará a los extranjeros pasajeros de grupo en tránsito de buques de cruceros turísticos que visiten los puertos marítimos o fluviales que reembarquen en el mismo navío. Para tal efecto, no se requerirá visa ni diligenciar tarjeta migratoria por parte del pasajero, tampoco será necesario el estampado de sello de entrada o salida en el pasaporte o documento de viaje.

Se realizará el control migratorio a pasajeros de grupo en tránsito de buques de cruceros turísticos, que desembarquen en los puertos marítimos y fluviales para dirigirse a otro país de destino por cualquier puesto de control migratorio.



Para la situación descrita en el inciso anterior, los extranjeros que requieran visa para ingresar al país deberán presentarla ante la autoridad migratoria.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.6 La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) en los siguientes casos:

-- PIP-1. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional y que su presencia revista una particular importancia para el Estado colombiano, o bien, cuando la naturaleza de dicho ingreso responda al desarrollo y cumplimiento de convenios o tratados internacionales. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

-- PIP-2. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional en desarrollo de programas académicos no regulares que no superen un (1) semestre impartidos por centros educativos o de formación del país, o en virtud de un convenio académico de intercambio y de realización de prácticas estudiantiles. Así mismo, cuando el extranjero desee ingresar al territorio nacional para ser entrenado en un arte u oficio. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

-- PIP-3. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para recibir tratamiento médico. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

-- PIP-4. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para aclarar su situación personal en procesos judiciales o administrativos. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

-- PIP-5. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

--PIP-6. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para asistir o participar, sin vinculación laboral, en eventos académicos, científicos, artísticos, culturales, deportivos, para presentar entrevista en un proceso de selección de personal de entidades públicas o privadas, capacitación empresarial, contactos o gestiones comerciales o empresariales y cubrimientos periodísticos. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario.

--PIP-7. Al extranjero que no requiera visa y desee ingresar al territorio nacional de manera urgente con el fin de brindar asistencia técnica especializada a entidad pública o privada. En el presente caso se otorgará un permiso por treinta (30) días calendario al año. Si la asistencia técnica especializada conlleva un tiempo adicional y al extranjero ya se le otorgó dicho permiso durante el año calendario, deberá realizar el trámite de solicitud de la visa correspondiente.

--PIP-8. Al extranjero que requiera o no visa y desee ingresar al territorio nacional como tripulante o miembro de un medio de transporte internacional. En el presente caso se otorgará un permiso de setenta y dos (72) horas.

--PIP-9. Al extranjero que sin importar su nacionalidad desee ingresar al territorio nacional para realizar tránsito hacia país distinto a la República de Colombia. En el presente caso se otorgará un permiso de doce (12) horas contadas a partir de la entrada al territorio colombiano.

PARÁGRAFO. El extranjero que desee ingresar al territorio nacional, será titular de un permiso PIP de los que trata el presente artículo en atención a la actividad principal a desarrollar en el territorio nacional.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.7. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en los siguientes casos:

-- PTP-1. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-1 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

-- PTP-2. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-2 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

-- PTP-3. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-3 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

-- PTP-4. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-4 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario prorrogables de conformidad con lo dispuesto mediante acto administrativo expedido por autoridad migratoria y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

-- PTP-5. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-5 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

-- PTP-6. Al extranjero que se le haya otorgado PIP-6 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.8. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en cumplimiento de sus funciones, llevará el registro en número de días de permanencia de cada extranjero titular de permisos PIP y PTP que ingrese al país con el fin de que no se puedan exceder ciento ochenta (180) días calendario continuos o discontinuos dentro del mismo año calendario.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.9. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar los permisos de que tratan los 2.2.1.11.2.6 y 2.2.1.11.2.7 del presente decreto de la siguiente forma:

Mediante los artículos 48 y 50 del decreto 1743 de 31 de agosto de 2015, fueron modificados los artículos 2.2.1.11.2.1 y el inciso primero y los casos PIP-6, PIP-7, PIP-8 y PIP-9 del artículo 2.2.1.11.2.6 del Decreto 1067 de 2015.

Con el fin de garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela, se expidió el decreto 1772 de 07 de septiembre de 2015, a través del cual exime del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia por los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados así como los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción por los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados de Venezuela.

A través del Decreto 1814 de 14 de septiembre de 2015 se adicionó un título nuevo a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, así:

---

-- Varios permisos PIP y PTP a un mismo extranjero siempre y cuando no exceda el término de ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.10. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá realizar cambios a los permisos de que tratan los artículos 2.2.1.11.2.6 y 2.2.1.11.2.7 del presente decreto, entendidos estos como prórrogas de la permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, de la siguiente forma:

-- Otorgar un nuevo permiso PIP al extranjero que ingresó al territorio nacional bajo una de las modalidades establecidas en el artículo 2.2.1.11.2.6 del presente decreto y durante su permanencia en el país requiera un cambio en la condición que dio origen a dicho permiso, siempre y cuando no se hubiere excedido el término de su duración.

-- Otorgar un permiso PTP con condición diferente a la que dio origen al permiso PIP.

-- Otorgar un nuevo permiso PTP, al extranjero que permaneciendo en territorio nacional, requiera un cambio en la condición que dio origen a dicho permiso siempre y cuando no se hubiere excedido el término de su duración.

PARÁGRAFO. Cuando se solicite un cambio de los indicados en el presente artículo, no se modificarán los términos inicialmente otorgados con el permiso respectivo. En todo caso, un extranjero podrá permanecer en el país durante el año calendario máximo ciento ochenta (180) días con excepción de los permisos PIP-7 y PTP-4.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.11. Los permisos se cancelan en los siguientes casos:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, podrá cancelar un permiso de los descritos en los artículos 2.2.1.11.2.6 y 2.2.1.11.2.7 del presente decreto en cualquier tiempo, para lo cual dejará constancia escrita, contra la cual no procederá recurso alguno.

2. Por deportación o expulsión.

3. Cuando se evidencie la existencia de actos fraudulentos o dolosos por parte del solicitante para evadir el cumplimiento de requisitos legales que induzcan a error en el otorgamiento del permiso. En estos casos, se deberá, además, informar del hecho a las autoridades competentes.

PARÁGRAFO. Una vez notificada la cancelación del permiso el extranjero deberá abandonar el país dentro de los siguientes cinco (5) días calendario. De no ser así, el extranjero podrá ser deportado de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo.

ARTÍCULO 2.2.1.11.2.12. PERMANENCIA IRREGULAR. Considérase irregular la permanencia de un extranjero en territorio nacional en los siguientes casos:

1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 2.2.1.11.2.4 del presente decreto.

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.

4. Cuando el permiso otorgado al extranjero ha sido cancelado de conformidad con lo indicado en el artículo 2.2.1.11.2.11 del presente decreto.

"TÍTULO 6  
ASUNTOS RELATIVOS A LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN  
CAPÍTULO 1

**Medidas para otorgar permisos especiales de ingreso y permanencia y exonerar de requisitos para la solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del estado de excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela y otras disposiciones en materia migratoria**

Artículo 2.2.6.1.1. Creación de Permisos Especiales. En desarrollo del Decreto 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional y del Decreto 1772 de 2015, mediante el cual se adoptaron medidas para garantizar la reunificación familiar, establézcase un Permiso Especial de Ingreso y Permanencia y un Permiso Especial Temporal de Permanencia, con carácter gratuito, para los cónyuges o compañeros permanentes, -de nacionalidad venezolana-, de los colombianos que fueron expulsados, deportados o retornados desde el Estado venezolano, en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 2.2.6.1.2. Permiso Especial de Ingreso y Permanencia. El Permiso Especial de Ingreso y Permanencia será otorgado a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados, al momento de ingresar al territorio nacional. Este permiso tendrá una vigencia de ciento ochenta (180) días, sin lugar a prórroga, y será otorgado previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto.

Artículo 2.2.6.1.3. Permiso Especial Temporal de Permanencia. El Permiso Especial Temporal de Permanencia será otorgado gratuitamente a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados, que se encuentren en el territorio nacional y les haya sido otorgado un permiso de ingreso. Este permiso tendrá una vigencia de ciento ochenta (180) días, sin lugar a prórroga, y será otorgado previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto.

Artículo 2.2.6.1.4. Cédula de extranjería. La Unidad Administrativa Especial - Migración Colombia - procederá a la expedición de la correspondiente cédula de extranjería, con carácter gratuito, a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados, que sean titulares del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, para efectos de su identificación en el territorio nacional.

Artículo 2.2.6.1.5. Requisitos de los Permisos Especiales. Para efectos de la concesión del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia se deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Copia del certificado expedido por la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el que consta que el cónyuge o compañero permanente del nacional venezolano se encuentre inscrito en el (RUD) Registro Único de Damnificados.
2. Copia de la Cédula de ciudadanía o pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela.
3. Copia de documento idóneo expedido por la República de Colombia o por la República Bolivariana de Venezuela que demuestre el vínculo matrimonial o la unión marital de hecho con el nacional colombiano inscrito en el (RUD) Registro Único de Damnificados.
4. Copia de la cédula de ciudadanía colombiana del cónyuge o compañero permanente.

En caso de solicitar Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o Permiso Especial Temporal de Permanencia para hijos menores venezolanos extramatrimoniales, el solicitante deberá aportar cédula de ciudadanía venezolana o Copia del registro Civil de Nacimiento del menor o el documento equivalente en la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 2.2.6.1.6. Actividades. El Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o el Permiso Especial Temporal de Permanencia autorizará al titular para ejercer cualquier actividad legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos exigidos por la ley para el ejercicio de las profesiones reguladas.

Artículo 2.2.6.1.7. Negación o Cancelación. La Unidad Administrativa Especial - Migración Colombia- podrá negar o cancelar el Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o el Permiso Especial Temporal de Permanencia, cuando no se reúnan los requisitos exigidos por el presente decreto; cuando el solicitante haya aportado documentación o información falsa, o

cuando se incurra en las causales establecidas en el artículo 2.2.1.11.2.11 del Decreto 1067 de 2015. Contra la decisión que niegue el otorgamiento de los permisos en mención no procede recurso alguno.

**PARÁGRAFO 1o.** En caso de negación o cancelación del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, el ciudadano extranjero deberá abandonar el país, contando previamente con el salvoconducto de salida contemplado en el Decreto 1067 de 2015, que se otorgará gratuitamente, por la Unidad Administrativa Especial -Migración Colombia- por espacio de treinta (30) días calendario.

Artículo 2.2.6.1.8. Registro extemporáneo de ingreso. La Unidad Administrativa Especial -Migración Colombia - podrá realizar el registro extemporáneo de ingreso al país a los ciudadanos que hayan ingresado por puntos no habilitados, como consecuencia de los cierres de frontera decretados por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, y se abstendrá de iniciar procedimientos sancionatorios en contra de los mismos por este motivo y por las demás infracciones migratorias que se puedan llegar a presentar.

Artículo 2.2.6.1.9. De la solicitud de nacionalidad. Los titulares del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, podrán solicitar el otorgamiento de la nacionalidad colombiana por adopción al momento de recepción de la cédula de extranjería, para lo cual deberán diligenciar el formato de solicitud de nacionalidad colombiana por adopción, diseñado para el efecto.

No se dará trámite a aquellas solicitudes de nacionalidad colombiana por adopción presentadas con posterioridad al momento de la entrega de la cédula de extranjería.

La presentación de la solicitud no implica el otorgamiento de la nacionalidad colombiana por adopción, en cuanto la autoridad competente procederá a la verificación previa del cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión.

Artículo 2.2.6.1.10. Requisitos para la solicitud de nacionalidad colombiana por adopción. Los requisitos que se deberán acreditar y los documentos que se deberán presentar para efectos de solicitar la nacionalidad colombiana por adopción serán los mismos previstos en el artículo 2.2.6.1.5 de este Decreto, con excepción de la presentación del formato de solicitud de nacionalidad colombiana por adopción que deberá ser diligenciado y suscrito por el solicitante.

Artículo 2.2.6.1.11. Exoneración de requisitos. Los titulares del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, que hayan presentado la solicitud de nacionalidad y que cumplan con lo establecido en el artículo 2.2.6.1.10 del presente decreto, estarán exonerados de los siguientes requisitos contenidos en la Ley 43 de 1993, modificada por la Ley 962 de 2005:

1. Término del domicilio previsto en el artículo 5o de la citada Ley.
2. Acreditación de conocimientos básicos de la Constitución Política de Colombia y conocimientos generales de historia patria y geografía de Colombia.
3. Acreditación de profesión, actividad u oficio que ejerce en Colombia con certificación expedida por autoridad competente

Artículo 2.2.6.1.12. Resolución de inscripción como colombiano. Verificado el cumplimiento de los requisitos necesarios para otorgar la nacionalidad colombiana por adopción, se procederá a la expedición de la Resolución que autoriza la inscripción como colombiano por adopción, la cual será notificada al solicitante de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

La toma de juramento se adelantará de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 43 de 1993, adicionado por el artículo 80 del Decreto-ley 2150 de 1995.

Artículo 2.2.6.1.13. Negación. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá negar la solicitud de nacionalidad colombiana por adopción, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 43 de 1993, modificada por el artículo 39 de la Ley 962 de 2005, y el artículo 2.2.4.1.16 del Decreto 1067 de 2015.

En el evento en que sea negada la nacionalidad colombiana por adopción y esta decisión quede en firme, el nacional venezolano deberá regularizar su situación migratoria, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1067 de 2015, modificado por el Decreto 1743 de 2015 y la Resolución Ministerial 532 de 2015 y en todo caso, antes del vencimiento del término de 180 días establecido en el Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, según el caso.

El decreto 1325 de 12 de agosto de 2016, modificó el párrafo tercero del artículo 2.2.1.11.2.1, el artículo 2.2.1.11.2.5 y derogó el artículo 2.2.1.11.2.6., modificado por el artículo 50 del Decreto 1743 de 2015 y los artículos 2.2.1.11.2.7, 2.2.1.11.2.8, 2.2.1.11.2.9, 2.2.1.11.2.10, y 2.2.1.11.2.11., del Decreto 1067 de 2015.

A través de la Resolución 1220 de 12 de agosto de 2016 expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia fueron establecidos los Permisos de Ingreso y Permanencia, Permisos Temporales de Permanencia, y se reglamentó el Tránsito Fronterizo en el territorio nacional, y en los artículos 11 y siguientes se reguló lo concerniente a la autorización de tránsito fronterizo, el documento binacional de control migratorio fronterizo.

A través de la resolución N° 1845 de 23 de octubre de 2017 se prorrogó la vigencia del pre registro para la expedición de la tarjeta de movilidad fronteriza creada mediante la resolución 1220 de 2016, prorrogada nuevamente mediante la resolución N° 979 de 2019, derogadas mediante resolución N° 3167 de 25 de octubre de 2019.

Mediante la resolución N° 5797 de 25 de julio de 2017 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores se creó el Permiso Especial de Permanencia a favor de los nacionales venezolanos que a la fecha de expedición de la resolución se encontraran en territorio colombiano, que hubieren ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte y que no tuvieran una medida de expulsión o deportación vigente.

Este permiso se concede por un término de 90 días que pueden ser prorrogados por periodos iguales sin exceder de 2 años.

El titular del Permiso Especial de Permanencia (PEP), quedará autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.<sup>44</sup>

Las personas naturales o jurídicas que vinculen, contraten o admitan a un titular de un Permiso Especial de Permanencia -PEP-, conservan la obligación de reportar ante la autoridad migratoria la actividad que se encuentre desarrollando en territorio colombiano, ingresando la información a través de la plataforma SIRE de Migración Colombia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015 y demás normas que desarrollan el procedimiento.<sup>45</sup>

El Permiso Especial de Permanencia fue implementado mediante las resoluciones N° 1272 de 28 de julio de 2017, N° 0361, 3317 de 2018 y N° 0238 de 2020

El plazo de 90 días para solicitar el permiso especial de permanencia fue prorrogado mediante las resoluciones 740 y 10677 de 2018, 240, 2185 y 2502 de 2020.

Adicionalmente y con el fin de servir como fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria a que hace referencia el artículo 140<sup>46</sup> de la Ley 1873 de 2017<sup>47</sup>, así como para la posible ampliación de la oferta institucional, mediante el decreto 542 de 2018 se encargó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- el diseño y administración de un Registro Administrativo

<sup>44</sup> Artículo 3° resolución N° 5797 de 25 de julio de 2017

<sup>45</sup> Artículo 4° resolución N° 5797 de 25 de julio de 2017

<sup>46</sup> **ARTÍCULO 140.** El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>47</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

de Migrantes venezolanos en Colombia que permita ampliar la información sobre el fenómeno migratorio de esta población en nuestro país.

Por su parte mediante el decreto N° 1288 de 25 de julio de 2018, se adoptaron medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.

El instrumento más reciente se adoptó en el Decreto 216 de 2021 *“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”*, el cual constituye un mecanismo jurídico de protección que pretende registrar la información de estos migrantes, con el fin de formular políticas públicas y otorgar un beneficio temporal de regularización en el país por un periodo de 10 años. El Estatuto aplica para los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional y que cumplan las condiciones señaladas en dicho instrumento<sup>48</sup>. Mediante este se regula un Permiso por Protección Temporal, la transición entre este y el Permiso Especial de Permanencia, algunas disposiciones respecto al salvoconducto del extranjero venezolano solicitante de la condición de refugiado en el país y ciertos deberes del migrante venezolano.

### **5.1.3 De la confrontación del derecho colectivo presuntamente afectado con las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional en relación con los migrantes venezolanos – caso en concreto**

En ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, se solicita la protección del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública de los habitantes del municipio de Cúcuta y el departamento Norte de Santander por su presunta vulneración por parte de la Presidencia de la República, los Ministerio de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Pública, Educación, Interior, Trabajo, Salud y Seguridad Social, de Defensa, el Departamento Norte de Santander y el Municipio de Cúcuta como consecuencia de la inexistencia de políticas gubernamentales necesarias para enfrentar la crisis migratoria venezolana a territorio colombiano que ha generado un incremento en la inseguridad, la tasa de desempleo y colapsado el sistema de salud.

Las entidades demandadas se oponen a la prosperidad de las pretensiones indicando no resultar ciertos los hechos alegados en el escrito de demanda los cuales se circunscribieron a meras apreciaciones subjetivas del demandante.

---

<sup>48</sup> El art. 4 del Decreto 216 de 2021 regula su ámbito de aplicación en los siguientes términos: *“El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal aplica a los migrantes venezolanos que deseen permanecer de manera temporal en el territorio nacional, y que cumplan alguna de las siguientes condiciones: || 1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF. || 2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. || 3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021. || 4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá prorrogar o dar por finalizado el término contemplado en el numeral 4 del presente artículo, en virtud de la facultad discrecional que le asiste en materia de relaciones exteriores. Parágrafo 2°. Los migrantes venezolanos que se encuentren bajo la condición contenida en el numeral 3 del presente artículo deberán aportar prueba sumaria e idónea de su permanencia en el territorio nacional, en los términos y a través de los mecanismos que establezca la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante acto administrativo. Parágrafo 3°. Los niños, niñas y adolescentes que ingresen al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) o al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) serán contemplados dentro del marco de aplicación de que trata el presente artículo durante toda la vigencia del Estatuto”*.

Se desmiente a su vez la supuesta falta de medidas por parte del Gobierno Nacional para conjurar los efectos del fenómeno migratorio de nacionales venezolanos a territorio colombiano y el impacto que la diáspora está teniendo en el país, haciéndose referencia a las distintas políticas adoptadas por las autoridades nacionales para mitigar los efectos que causa en la frontera, el desplazamiento masivo de ciudadanos provenientes de la República Bolivariana de Venezuela.

Se advierte además la imposibilidad de imputar responsabilidad al Estado por los hechos alegados al no configurarse los presupuestos para su procedencia.

De la confrontación de los hechos expuestos en el escrito de demanda, las contestaciones a la misma, las pruebas recaudadas en curso del proceso y los referentes normativos enunciados en acápite anterior encuentra la Sala que:

La crisis migratoria venezolana inició con el colapso de los precios del petróleo, pero tuvo un aumento a partir del año 2002 a causa de la tensión política y la inestabilidad económica que atravesaba el país y que se acentuaba por la devaluación constante de la moneda, la hiperinflación y la escasez de alimentos.

En el año 2015, el Gobierno venezolano declaró el Estado de Excepción en los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira, limítrofes con el departamento de Norte de Santander<sup>49</sup>.

Posteriormente, el Gobierno venezolano amplió el estado de excepción a los municipios de Lobatera, García de Hevia, Ayacucho, Panamericana y al estado Táchira, dispuso además desde el 19 de agosto de 2015 el cierre de la frontera en el Puente Simón Bolívar y se implementó a su vez la medida de seguridad "Operaciones para la liberación del Pueblo" con la que se justificó el derrumbe de casas de nacionales colombianos que habían sido deportados, repatriados o expulsados de territorio venezolano, provocando que miles de colombianos tuvieran que cruzar las trochas del río Táchira de manera intempestiva en busca de refugio en Colombia.

La expulsión y deportación de colombianos ordenada por el Gobierno venezolano desencadenó el retorno masivo de colombianos a su país y junto a ellos se dio el ingreso de ciudadanos venezolanos por pasos irregulares. A partir del mes de marzo de 2016 empezó a verse el flujo masivo de ciudadanos venezolanos en territorio colombiano.

El Gobierno Nacional con el fin de hacer frente a la crisis humanitaria que se generó como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano expidió el decreto 1770 de 2015 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional y con fundamento en el mismo se han venido adoptando hasta la fecha una serie de medidas de asistencia social, reunificación familiar y de regularización de la condición de permanencia de los ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, esto último, de la mano con las políticas públicas en materia de salud y mercado laboral.

En relación con la situación de movilidad, presupuesto sobre el que se centra el mayor reparo del accionante, resalta la Sala, se adoptaron por el Gobierno Nacional diferentes medidas -reseñadas con más detalle en el acápite 5.1.2 de la presente decisión- entre estas la emisión de documentos como las Tarjetas de Movilidad Fronteriza y los Permisos Especiales de Permanencia para las personas venezolanas, al igual que un registro especial, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos –RAMV–, encaminadas a consolidar la información sobre esta población.

---

<sup>49</sup> Presupuestos fácticos decreto 1770 de 2015

Pese a que las condiciones para el otorgamiento del Permiso Especial de Permanencia fueron flexibilizadas para las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, la regla general aplicable a la concesión de este permiso exige del solicitante *"haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte*. Lo anterior es consistente con lo previsto en el artículo 2.2.1.11.2.4 del Decreto 1067 de 2015 que define como irregular el ingreso al territorio nacional por un lugar no habilitado, o por uno habilitado con evasión u omisión del control migratorio, o el ingreso sin la correspondiente documentación, o bien con documentación falsa; sin embargo, esto no implica la imposibilidad de regularizar la situación migratoria, pues el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015 autoriza la expedición de un salvoconducto SC-2 *"al extranjero que pudiendo solicitar visa en el territorio nacional, haya incurrido en permanencia irregular, previa la cancelación de la sanción a la que hubiere lugar"*.

La regularización de la situación migratoria es un deber legal que vincula a los ciudadanos extranjeros en el territorio nacional y permite al Estado contar con información actualizada sobre la cantidad y condiciones de los ciudadanos extranjeros presentes en el territorio nacional, lo cual resulta indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a esta población con el objetivo de proveerles servicios y garantizar la materialización de sus derechos fundamentales. Así, la regularización de la situación migratoria no solo es un deber correlativo a la garantía de derechos de la población extranjera, sino que es instrumental al cumplimiento de los deberes que la Constitución y las normas internacionales imponen al Estado en relación con esta población.

Aunque no sea posible cuantificar de manera exacta el total de migrantes venezolanos que ha ingresado al país, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional han resultado efectivas en cuanto a su propósito de consolidar un dato lo más cercano posible a la realidad de la cantidad de migrantes que actualmente se encuentran en territorio colombiano.

A pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional persiste el ingreso de extranjeros al territorio colombiano por pasos irregulares; pero contrario a lo que se afirma en la demanda, ese fenómeno no resulta atribuible a la falta de controles estrictos sino al obrar exclusivo de quienes asumen esa conducta.

La migración irregular no es una situación particular de Colombia sino que se da por cuenta exclusiva de la decisión de cada persona de ingresar a, o vivir en, un país del cual no es ciudadano a través de lugares no habilitados y sin la documentación necesaria.

La diáspora venezolana no puede verse en esta instancia en que se aborda la afectación de derechos colectivos desde la óptica de los efectos que está causando en el territorio colombiano en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y los tratados internacionales aprobados por Colombia.<sup>50</sup>

Considerar que la medida adecuada para hacer frente la crisis migratoria venezolana es *"la asistencia militar para toda la línea fronteriza de Norte Santander con Venezuela"* desconoce los principios que orientan nuestra constitución y los pilares fundamentales del estado colombiano como social de derecho cuyo fin es fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a

<sup>50</sup> Entre otros, la Ley 146 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1990; ley 35 de 1961 "Por la cual se aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados; la convención sobre el estatuto de los apátridas, declaración americana sobre derechos y deberes del hombre, convención Americana sobre derechos humanos,



impulsar la integración de la comunidad latinoamericana<sup>51</sup> 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<sup>52</sup>; así mismo porque la propia Constitución reconoce que todos los extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional, disfrutarán de los mismos derechos fundamentales que se conceden a los colombianos.

Recuérdese que la finalidad primordial de las Fuerzas Militares es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional<sup>53</sup> y de los hechos expuestos en el escrito de demanda no se advierte la estructuración de ninguno de los presupuestos descritos en el enunciado normativo que ameriten la movilización de las Fuerzas Militares a la zona de frontera Colombo-venezolana en el departamento Norte de Santander.

Adicionalmente las pruebas recaudadas en curso del proceso dan cuenta de las actividades mancomunadas desplegadas por las Fuerzas Militares y la Gobernación de Norte de Santander mediante mesas de trabajo con el fin de establecer las políticas locales a seguir ante el ingreso masivo de nacionales venezolanos a territorio colombiano<sup>54</sup>, se recaudó igualmente el testimonio de la Subteniente Salome Cardona Orozco quien declaró con las actuaciones desplegadas por el Ejército Nacional en la zona de frontera colombo venezolana para garantía de la soberanía colombiana.

Se recaudó igualmente dentro del material probatorio registro estadístico de los ciudadanos de nacionalidad venezolana que han sido procesados y condenados, judicializados, capturados, deportados, en los años 2016 y 2017.<sup>55</sup>

En cuanto a la creación de “estrategias de atención y contingencia en las zonas fronterizas para asegurar una respuesta efectiva y garantista a las emergencias migratorias estableciendo una política pública de frontera a todos los niveles; nacional, departamental y municipal”, encuentra la Sala que mediante la Resolución 3256 de 2016 se crea el programa “Plan Fronteras para la Prosperidad adscrito a la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y se dictan otras disposiciones, cuyo objeto es buscar el desarrollo social y económico de las zonas de frontera, así como la integración con los países vecinos mediante la definición, priorización y ejecución de proyectos de impacto social y económico”.

Finalmente no escapa a la Sala señalar que a la fecha si bien no puede predicarse que no exista migración y que por ello se solventaran las falencias que se relacionaran en la presente acción popular, no es menos cierto se han restablecido las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, circunstancia de la que se pregona puedan reducir el impacto en los hechos que dieran origen al éxodo y movimiento inusitado de la población en este punto de frontera de nuestro país.

De todo lo expuesto la Sala no encuentra acreditada una amenaza cierta al derecho colectivo a la seguridad, dado que desde que el gobierno venezolano adoptó las medidas que provocaron el retorno de cientos de colombianos a su país -2015-, y el cierre definitivo de la frontera que incrementó el éxodo de venezolanos a territorio colombiano, se han venido adoptando por el Gobierno nacional distintas medidas orientadas a registrar la información de los migrantes con el fin de regularizar su condición migratoria y la adopción de las políticas públicas adecuadas y necesarias para hacer frente a la crisis migratoria venezolana.

<sup>51</sup> Preámbulo de la Constitución Política de Colombia

<sup>52</sup> Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia

<sup>53</sup> Artículo 217 de la Constitución Política

<sup>54</sup> folios 242 a 345 numeral 015ContestacionDemanda, expediente digitalizado

<sup>55</sup> Numeral 023Pruebas, expediente digitalizado

En razón de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE**

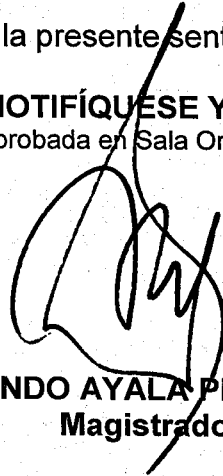
**PRIMERO: NEGAR** las súplicas de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** Conforme al artículo 80 de la ley 472 de 1998, envíese copia del fallo a la Defensoría del Pueblo.

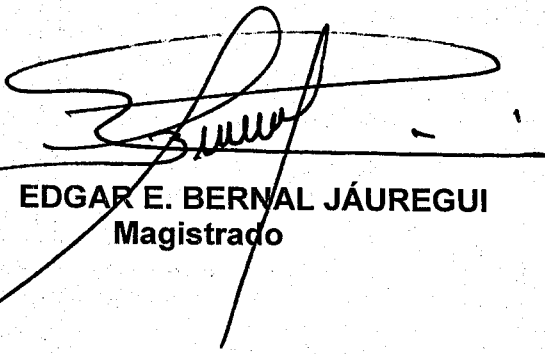
**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(La anterior providencia fue aprobada en Sala Oral de Decisión No. 001 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado