

## **Sentencia T-295/18**

**LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA**-No establece diferencia entre persona nacional o extranjera

**LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA**-Persona natural extranjera a través de apoderado judicial

**LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA**-Autoridad pública

**PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA**-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

**ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN CASO DE DEPORTACION DE CIUDADANO JAPONES**-Procedencia excepcional

**PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA**-Reglas generales

**DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN COLOMBIA**-Alcance

*Los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales colombianos, sin embargo, esto conlleva responsabilidades como quiera que deben cumplir con los deberes que el Legislador establece para todos los que se encuentran en el territorio nacional en cuanto al acatamiento de la Constitución, las leyes y el respeto a las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° Superior.*

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA IMPORTANCIA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA DEFENSA TECNICA EN LOS PROCESOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS**

**DEBIDO PROCESO**-Aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

**DEBIDO PROCESO**-Observancia de las formas propias de cada juicio

**DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE**-Hace parte del debido proceso

**DEFENSA TECNICA**-Parte del derecho fundamental al debido proceso

**DERECHO A LA DEFENSA**-Consagración constitucional e internacional

**DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE EN PROCESOS DE EXPULSION O DEPORTACION DE EXTRANJEROS**-Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

**DEBIDO PROCESO**-Garantía que tiene toda persona a ser oída en un plazo razonable

**PROCEDIMIENTOS QUE SE ADELANTAN CONTRA CIUDADANOS EXTRANJEROS QUE PUEDEN CULMINAR CON LA DEPORTACION**-Deber de observar la garantía del plazo razonable

**MIGRANTES**-Sujetos de especial protección para los Estados

**DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA DE MIGRANTES**-Necesidad de comprender el idioma utilizado en los procedimientos migratorios

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES**-Obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos fundamentales de los extranjeros

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES**-Reiteración de jurisprudencia

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES**-Jurisprudencia del Consejo de Estado

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA**-Etapas

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA**-Vulneración por cuanto no se suministró intérprete y/o traductor oficial a ciudadano japonés

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA MIGRATORIA**-Orden a Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, emitir acto administrativo que dé inicio a la actuación administrativa migratoria a que haya lugar contra accionante con el respeto y garantía del debido proceso en cada una de la etapas

Referencia: Expediente T-6.666.860

Acción de tutela presentada por Makoto Odakura contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores-.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. –Sala Laboral.

Asunto: Debido proceso administrativo migratorio

Magistrada Ponente:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, y los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Laboral, en segunda instancia, el 24 de enero de 2018, que revocó la decisión adoptada en primera instancia por el Juzgado Treinta y Tres Laboral del Circuito de Bogotá D.C., el 16 de noviembre de 2017, que concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso y ordenó dejar sin efecto las actuaciones administrativas que se surtieron en el Expediente N° 2017712540101010E y culminó con medida de deportación y, en su lugar, negó la protección solicitada por no encontrar acreditados los requisitos de procedencia, dentro de la acción de tutela promovida por Makoto Odakura contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores-.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que efectuó la Secretaría del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Laboral, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. El 23 de marzo de 2018, la Sala de Selección Número Tres de Tutelas<sup>1</sup> de la Corte lo escogió para revisión.

### I. ANTECEDENTES

El 31 de octubre de 2017, el señor Makoto Odakura a través de apoderado judicial interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores-, en la que solicitó **(i)** la protección del derecho al debido proceso; **(ii)** se ordenara a la entidad accionada dejar sin efecto las actuaciones administrativas que se surtieron respecto a su situación migratoria; **(iii)** se reiniciara dicha actuación pero suministrándole el servicio de un intérprete y/o traductor oficial; y **(iv)** se sustituyera el cargo de la medida de deportación por una sanción de menor entidad como la económica, de conformidad con las circunstancias del caso.

#### A. Hechos y pretensiones según la acción de tutela

---

<sup>1</sup> La Sala de Selección estuvo conformada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Gloria Stella Ortiz Delgado.

1. Mediante apoderado judicial<sup>2</sup>, el accionante de 70 años de edad y de nacionalidad japonesa, manifiesta que en el mes de abril de 2017, tuvo inconvenientes con las autoridades migratorias colombianas por haber superado el tiempo de permanencia en el país en calidad de turista.

2. Refiere que el 12 de abril de 2017 en el Aeropuerto Internacional El Dorado, funcionarios de Migración Colombia “(...) lo atendieron, y lo remitieron a unas oficinas donde lo colocaron a leer, firmar y diligenciar varios documentos los cuales desconoce completamente su contenido, pues no domina en lo más mínimo el idioma Español o Castellano, y tampoco le fue suministrado el respectivo traductor o Intérprete Oficial, máxime teniendo en cuenta su avanzada edad; posteriormente fue enviado de vuelta a su país (...)”<sup>3</sup>.

3. Luego de que el actor contactara los servicios de un abogado, el profesional en derecho le solicitó a la entidad accionada que le informara cuál era la situación migratoria del señor Odakura con el respaldo documental pertinente, específicamente, en donde constara la actuación que se inició en contra de su representado y que culminó con la sanción de deportación.

4. Refiere que el 18 de octubre de 2017, la entidad le respondió que el señor Makoto Odakura, identificado con pasaporte N° TZ1065853 de nacionalidad japonesa, fue deportado del territorio colombiano al hallarse responsable de infringir la normativa migratoria de conformidad con lo establecido en el Decreto 1067 de 2015.

5. Resalta que de las copias del proceso administrativo que le entregaron, observó que el señor Odakura no contó con un traductor o intérprete oficial y, además, que la actuación administrativa de carácter sancionatorio, en los términos de la Ley 1437 de 2011 “(...) goza de términos procesales que se pueden extender incluso en tiempos superiores a los cuarenta (40) días hábiles, y la entidad accionada la desata y concluye en menos de una (1) hora, emitiendo la resolución N° 20177120009436 del 12 de abril de 2017, por medio de la cual imponen y ordenan la deportación de mi pupilo (...)”<sup>4</sup>.

6. Anota que el señor Odakura no registra antecedentes penales y tampoco representa un peligro para la seguridad nacional.

7. Por ello, solicita se proteja el derecho fundamental al debido proceso, en consecuencia, se ordene a la entidad accionada: **(i)** dejar sin efecto todas las actuaciones administrativas migratorias que se surtieron respecto a la situación migratoria del señor Makoto Odakura; y **(ii)** reiniciar la actuación administrativa sancionatoria de carácter migratorio con observancia de todas las reglas que garanticen el debido proceso. En particular, busca que le otorguen un traductor o intérprete oficial y, en razón a la condición de su representado, se sustituyan los cargos de una sanción tan drástica como la deportación por cargos de una

---

<sup>2</sup> Se otorgó poder el 11 de septiembre de 2017, folio 1.

<sup>3</sup> Folio 2

<sup>4</sup> Folio 3

sanción de menor entidad (económica) que atienda y observe las circunstancias reales y materiales del caso.

## **B. Fundamentos de la acción de tutela**

Para iniciar, el actor recordó que el proceso administrativo sancionatorio a través del cual la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejerce la potestad sancionatoria y garantiza el cumplimiento de las disposiciones migratorias colombianas se encuentra regulado en el Título III, capítulo III, artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 *“Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

En segundo lugar, señaló que, aunque la regla general es que dichos actos administrativos se controviertan mediante los respectivos medios de control, por excepción, existe la posibilidad de acudir a la acción de tutela para cuestionar su validez cuando se desconozca el derecho fundamental al debido proceso lo cual torna en ineficaces los mecanismos ordinarios. Para sustentar su argumento citó las Sentencias T-1082 de 2012 y T-338 de 2015.

En tercer lugar, recordó que el examen de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales debe ser menos estricto cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional como es el caso de su prohijado, quien es un adulto mayor de 70 años y es ciudadano extranjero. Estas circunstancias, afirmó, no las tuvo en cuenta la entidad accionada al momento de impulsar el proceso sancionatorio, pues no le suministró intérprete o traductor oficial a pesar de que de los múltiples documentos se evidencia el poco manejo del idioma español y, además, el trámite se agotó en menos de una hora. Lo anterior, adujo, conlleva el desconocimiento de sus derechos de defensa y contradicción, por lo cual, subrayó apartes de la Sentencia T-956 de 2013 acerca del ejercicio de este derecho y la necesidad de que se comprenda el idioma utilizado en los procedimientos migratorios.

En cuarto lugar, puso de presente que el numeral cuarto de la Sentencia T-956 de 2013, ordenó a Migración Colombia que adelantara y ejecutara un plan para la provisión de intérpretes destinados a la asistencia de migrantes respecto de los cuales la entidad adelante actuaciones administrativas. Sin embargo, la accionada no cumplió con este deber en el caso de su poderdante y tampoco evaluó las condiciones subjetivas que rodearon su caso, sino que tan solo aplicó de manera objetiva la normativa.

Por último, refirió que el actor no registra antecedentes penales y no representa un peligro para la seguridad nacional.

## **C. Trámite procesal**

Mediante auto del 3 de noviembre de 2017<sup>5</sup> el Juzgado Treinta y Tres Laboral del Circuito de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la entidad demandada, con el fin de que se pronunciara sobre las pretensiones del accionante.

### **Respuesta Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores**

Mediante correo electrónico, el 14 de noviembre de 2017<sup>6</sup>, la entidad accionada, a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, respondió en los siguientes términos:

Con respecto al procedimiento administrativo que se adelantó en contra del señor Makoto Odakura informó que el 12 de abril de 2017 el actor se presentó en las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Dorado con la intención de abandonar el territorio colombiano y que al realizar las respectivas verificaciones se estableció que el ciudadano japonés se encontraba desde el 5 de diciembre de 2016 sin visa o permiso que amparara su permanencia en Colombia, lo cual contraviene lo dispuesto en la normativa migratoria<sup>7</sup> y se considera como una conducta grave de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Resolución 0714 de 2015<sup>8</sup>.

Por lo anterior, el Director de la Regional Aeropuerto El Dorado, mediante Resolución N° 20177120009436 del 12 de abril de 2017, aplicó la medida de deportación del territorio colombiano al señor Odakura y la prohibición de ingreso al país por el término de 5 años, actuación que se le notificó sin que interpusiera recurso alguno y cobró ejecutoria el 28 de abril de 2017.

Refirió que el señor Makoto Odakura de su puño y letra reconoció la falta que se le endilgó en el auto de formulación de cargos, lo cual hizo en el idioma español y que, aunque el ordenamiento jurídico colombiano contempla acciones legales para controvertir este tipo de decisiones ante la jurisdicción contencioso administrativa, han transcurrido 6 meses sin que el accionante hubiese acudido a ninguna de las herramientas con que cuenta.

---

<sup>5</sup> Folio 55, Cuaderno 1

<sup>6</sup> Folio 58, Cuaderno 1

<sup>7</sup> Artículo 2.2.1.13.1.2. del Decreto 1067 de 2015: “Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, será deportado del territorio nacional el extranjero que incurra en alguna de las siguientes causales: (...) 3. Encontrarse en permanencia irregular en los términos del Capítulo 11 de este Título, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica”.

<sup>8</sup> Artículo 15: “**DE LA PERMANENCIA IRREGULAR CON CAUSAL DE SANCIÓN.** Por regla general la permanencia irregular es una infracción grave y su consecuencia natural es la deportación. Excepcionalmente, cuando un extranjero incurre en esta falta por estar en condición migratoria irregular, podrá ser considerada leve. En ese sentido, para la adecuación de la conducta y en armonía con lo señalado en el artículo 2.2.1.11.2.12 del Decreto 1067 de 2013, se entenderá que tanto el ingreso irregular, como la condición migratoria irregular, dan lugar a la permanencia irregular bajo los siguientes criterios:

**Condición migratoria irregular.** Hechos atribuibles a un extranjero en razón a la visa o permiso otorgado y del cual es titular, o por el vencimiento de los mismos como consecuencia de fuerza mayor o caso fortuito.

**Ingreso Irregular.** El extranjero que ha ingresado al país por lugar no habilitado; evadiendo u omitiendo el control migratorio o sin la correspondiente documentación o con documentación falsa.

En cualquier caso, de imponerse sanción económica deberá fundamentarse suficientemente en el acto administrativo que decide”.

Manifestó que el actor tuvo conocimiento de toda la actuación administrativa y voluntariamente renunció a términos.

Acerca de la vulneración del derecho al debido proceso porque no se encontró presente un traductor, sostuvo que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional no es posible afirmar que existió vulneración de esta garantía por no suministrar un traductor cuando es evidente que domina el idioma español y pudo escribir de su puño y letra la renuncia a las etapas procesales. Por tanto, el proceso de deportación se dio con fundamento en el incumplimiento del actor de la normativa migratoria.

Por último, adujo que la acción de tutela deviene improcedente porque el accionante cuenta con otros mecanismos judiciales para impugnar la validez del acto administrativo mediante el cual se resolvió su deportación del territorio nacional, tal y como lo dispone el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

#### **D. Decisiones objeto de revisión**

##### **Primera instancia- Juzgado Treinta y Tres Laboral del Circuito de Bogotá D.C.**

El Juzgado Treinta y Tres Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante providencia del 16 de noviembre de 2017<sup>9</sup>, amparó el derecho fundamental al debido proceso del señor Makoto Odakura y dejó sin efecto la totalidad de las actuaciones administrativas migratorias que se surtieron en el expediente N° 2017712540101010E. En consecuencia, ordenó al Director General de Migración Colombia que emitiera un nuevo acto administrativo con el que iniciara las actuaciones administrativas migratorias a que hubiese lugar en contra del ciudadano japonés Makoto Odakura, de conformidad con los artículos 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y garantizara el ejercicio de contradicción del actor.

Expuso que para imponer sanciones migratorias se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, en particular, en los artículos 47 al 52 de la Ley 1437 de 2011. También citó jurisprudencia constitucional acerca de los derechos fundamentales de extranjeros, que en algunos casos se encuentran en condiciones de permanencia irregular<sup>10</sup>.

Específicamente, refirió una sentencia de tutela del Consejo de Estado en la que se resolvió un caso similar<sup>11</sup> en materia de procedimiento migratorio, en donde se evidenció la vulneración del derecho al debido proceso de migrantes.

---

<sup>9</sup> Folios 66-75, Cuaderno principal

<sup>10</sup> Sentencias T-215 y T-321 de 1996; T-321 de 2005; T-338 de 2015.

<sup>11</sup> Radicación N° 05001-23-33-000-2016-01830-01 (AC) Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, 10 de noviembre de 2016.

El juez de primera instancia concluyó que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso del señor Odakura por cuanto inició, adelantó y resolvió el proceso disciplinario en contra del actor sin seguir lo dispuesto en el Título III, Capítulo III del CPACA. Esto es, al igual que en el caso que analizó el Consejo de Estado, Migración Colombia emitió el auto de apertura de la actuación administrativa, el auto de formulación de cargos y la resolución de deportación en la misma fecha sin seguir los términos de las etapas en este tipo de procedimiento administrativo.

### **Impugnación**

Mediante escrito del 28 de noviembre de 2017<sup>12</sup>, la accionada impugnó la decisión referida. Para tal efecto, argumentó que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que el accionante acudió a la acción de tutela sin ejercer ningún tipo de acción ordinaria para controvertir la legalidad del acto administrativo y sus efectos.

En este orden de ideas, el medio judicial idóneo para impugnar la validez del acto administrativo se encuentra dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, nulidad y restablecimiento del derecho.

A su juicio, el accionante contó con cuatro meses para impugnar el acto objeto de reproche, el cual quedó ejecutoriado el 12 de abril de 2017. Por tanto, la acción caducó el 12 de agosto de 2017 y el actor tan solo acudió a la tutela en noviembre de 2017 cuando dejó vencer el mecanismo judicial que tenía a su disposición en silencio y de manera negligente.

### **Segunda instancia- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Laboral.**

La Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C., mediante sentencia del 24 de enero de 2018<sup>13</sup>, revocó la sentencia impugnada y, en su lugar, negó la solicitud de amparo al considerar que el accionante no utilizó los medios de defensa judicial.

Para el Tribunal, el accionante no utilizó los recursos con los que contaba para solicitar la protección de sus derechos. En esta medida concluyó que no puede acudir a la acción constitucional como una tercera instancia ni para revivir oportunidades legales que dejó vencer por negligencia.

Así mismo, consideró que tampoco se cumplió el requisito de inmediatez ya que entre el 17 de abril de 2017, etapa dentro del procedimiento administrativo en la que se ordenó la deportación del tutelante, y la presentación de la acción de tutela, 31 de octubre de 2017, transcurrieron más de los seis meses que la jurisprudencia admite como tiempo razonable.

---

<sup>12</sup> Folios 78-80, Cuaderno principal

<sup>13</sup> Folios 3-6, Cuaderno 2



## II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

### Pruebas solicitadas

Mediante auto del 9 de mayo de 2018<sup>14</sup>, la Magistrada sustanciadora solicitó pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio para resolver el caso de la referencia. En esa medida, ofició al actor, a través de su apoderado judicial, para que informara, en términos generales acerca de las condiciones en las que se efectuó la medida de deportación, si contó con traductor y/o intérprete oficial y brindara detalles sobre su situación actual<sup>15</sup>.

De otro lado, se ofició a la entidad accionada para que se pronunciara acerca del tipo de permiso que se le otorgó al ciudadano japonés Makoto Odakura, especificara la forma en la que se había adelantado el trámite administrativo migratorio el 12 de abril de 2017 y si le había suministrado el servicio de intérprete y/o traductor oficial, cuál era el estatus migratorio del actor y allegara la guía que contiene los lineamientos para desarrollar este tipo de procedimientos administrativos<sup>16</sup>.

### Respuestas que se recibieron en Sede de Revisión<sup>17</sup>

#### Respuesta del apoderado del actor Makoto Odakura.

<sup>14</sup> Folio 16, Cuaderno 1

<sup>15</sup> Folio 205, Cuaderno principal. Específicamente en el Auto de pruebas se le formularon las siguientes preguntas: (i) ¿Qué tipo de permiso se le otorgó al señor Makoto Odakura? ¿por cuánto tiempo estuvo en Colombia y cuál era el propósito de su visita?; (ii) ¿Por cuánto tiempo le fue concedido?; (iii) ¿Qué trámites adelantó para su renovación?; (iv) ¿Dónde se encontraba en el periodo en el que venció su permiso?; (v) ¿Cuáles han sido sus ingresos al país?; (vi) ¿Entendió las preguntas que le formuló Migración Colombia durante el trámite sancionatorio?; (vii) ¿Entendió el alcance de los documentos que firmó o tuvo dudas? ¿Realizó alguna solicitud al respecto?; (viii) ¿Qué le preguntaron y cómo respondió durante el trámite sancionatorio?; (ix) ¿Cuáles fueron las condiciones en qué se desarrolló el trámite administrativo sancionatorio en materia migratoria en su contra? ¿Le ofrecieron el servicio de intérprete o traductor oficial?; y (x) si, tal y como se afirma en el escrito de tutela, no domina en lo más mínimo el idioma español, cómo escribió de su puño y letra lo que consta a folio 23, esto es, que renunciaba a las etapas procesales y términos de ley, como también que había incurrido en permanencia irregular. ¿Qué conocimiento tiene del idioma español?

<sup>16</sup> *Ibidem*. En particular, se le preguntó sobre los siguientes aspectos: (i) ¿Qué tipo de permiso tuvo el señor Makoto Odakura y por cuánto tiempo?; (ii) ¿Qué requisitos debía cumplir para su renovación?; (iii) ¿Desde qué fecha se encontraba el actor en el territorio colombiano?; (iv) ¿Cuáles han sido los ingresos al país del actor? ¿En qué fechas?; (v) Explique el alcance de la expresión "*siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica*" contenida en la causal del artículo 2.2.1.13.1.2. del Decreto 1067 de 2015, y cuando procede la aplicación de esta excepción; (vi) ¿Se le suministro traductor o intérprete oficial al actor durante el trámite administrativo sancionatorio?; (vii) ¿Explique en detalle las etapas y los tiempos del procedimiento que se aplicó en el caso concreto?; (viii) ¿Cómo se aseguró de que el accionante hubiese entendido los recursos con los que contaba y que podía hacer valer en el sistema jurídico colombiano?; (ix) Qué sucedió a partir del momento en que se le notificó al señor Makoto Odakura la Resolución N° 20177120009436 del 12 de abril que decidió deportarlo? ¿Ese mismo día fue deportado a su país?; (x) ¿Cuál es el estatus migratorio actual del ciudadano japonés Makoto Odakura?; (xi) ¿Ha proferido otros actos administrativos en relación con la situación migratoria del señor Odakura?; y (xii) allegue la guía para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria o señale el enlace en donde se puede consultar oficialmente esta información.

<sup>17</sup> El pasado 22 de mayo, mediante informe de la Secretaría de esta Corporación se le informó al Despacho sustanciador que se dio cumplimiento al auto del 9 de mayo de 2018, el cual se notificó mediante estado N° 379 del 11 de mayo de 2018.

Mediante escrito que remitió vía correo electrónico el 18 de mayo de 2018 y posteriormente en físico, el representante del tutelante refirió que este tiene una pensión de vejez que obtuvo en su país de origen e ingresó al territorio nacional el 5 de diciembre de 2016, por el puesto de control migratorio Aeropuerto Internacional El Dorado en donde se le otorgó un permiso de ingreso y permanencia PIP-5, que le autorizaba realizar actividades de turista por un término de 90 días. Indicó que su representado estuvo en Colombia hasta el 12 de abril de 2017, fecha en la cual fue deportado.

Manifestó que el señor Odakura se acercó al Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la ciudad de Cali, con el fin de solicitar la prórroga de permanencia PTP<sup>18</sup>. Sin embargo, en ese momento ya había excedido el tiempo de permanencia en el país, lo cual imposibilitó que le extendieran el permiso inicial. Allí le indicaron que podía solucionar su situación cancelando una sanción económica al momento de salir por el puesto de control migratorio por donde realizara la emigración.

Por lo anterior, el actor se dirigió al Aeropuerto Internacional El Dorado el 12 de abril de 2017 y en razón a que no domina el idioma español no entendió lo que sucedía respecto a su situación migratoria.

Afirmó que es imposible que el señor Odakura hubiese tenido claridad acerca de los documentos que firmó y menos cuestionar o realizar alguna solicitud durante el desarrollo de la actuación sancionatoria ya que la misma se realizó en menos de 1 hora. Además, no se le suministró traductor y/o intérprete oficial y los oficiales que impulsaron el trámite administrativo no dominan y/o manejan el idioma japonés.

Agregó que el proceso sancionatorio se redujo a la firma de documentos y que, al parecer, se realizó con el uso de la aplicación del traductor de Google o similares. Con apoyo en lo anterior, enfatizó que el actor renunció a términos y aceptó cargos sin tener conocimiento alguno de las consecuencias legales que esto implicaba.

Adicional a lo anterior, sostuvo que en su condición de apoderado la comunicación con el actor ha sido complicada y, por ello, acudió a los servicios de una ciudadana colombo japonesa que reside en Cali para explicarle su situación jurídica.

Por otro lado, realizó las siguientes precisiones en torno a las actuaciones en el marco del procedimiento sancionatorio:

Como consecuencia del amparo del derecho al debido proceso del señor Makoto Odakura en **primera instancia**, la accionada, a través del Subdirector de Verificación Migratoria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expidió la Resolución N° 20175020000546 del 28 de noviembre de

---

<sup>18</sup> Permiso Temporal de Permanencia

2017 “*Por la cual se resuelve una Revocatoria Directa*”, en donde además de dar cumplimiento al fallo de tutela, reconoció el yerro en el que incurrió la Dirección Regional del Aeropuerto Internacional El Dorado, al imponer la medida de deportación, así:

*“(...) Sin embargo, la ejecución de dichos actos administrativos en un solo día contradice los preceptos legales, porque violan la ritualidad del proceso, al no permitir que cada acto administrativo quede en firme, un hecho que es posible solo hasta el día siguiente después de haber sido efectuada la respectiva comunicación o notificación (...)*

*Finalmente, cabe resaltar que la Subdirección de Verificación Migratoria constantemente generado (sic) los lineamientos correspondientes a los Directores Regionales, sobre la importancia del respeto y consecución de los términos procesales que hay que tener en cuenta en desarrollo del proceso administrativo sancionatorio, estableciendo incluso controles adicionales con el fin de respetar los preceptos legales en esta materia; en tal sentido se le hace un llamado a esta Regional para que acoja de manera irrestricta a los plazos legales que la Ley 1437 de 2011 congrega (...)*<sup>19</sup>.

Con fundamento en la anterior decisión, el señor Odakura ingresó de nuevo al territorio nacional el 11 de enero de 2018. Sin embargo, a su llegada, Migración Colombia le comunicó el auto de apertura de la actuación administrativa de carácter migratorio N° 2017712540103642E y, otra vez, no le suministró intérprete oficial que le permitiera entender y comprender los documentos que suscribió. En consecuencia, la entidad accionada no removió esta barrera jurídica para garantizar los derechos de contradicción y defensa del señor Makoto Odakura.

Más adelante, esto es, el 16 de enero de 2018, la accionada le envió a la dirección electrónica del actor una citación para que se presentara a notificarse personalmente del auto de formulación de cargos en el idioma castellano y/o español, lo cual significa que su poderdante no tiene conocimiento del estatus de su situación migratoria.

Aclaró que en ese momento procesal no contaba con poder especial para asumir la representación en dicha actuación sancionatoria, no obstante, advirtió que así hubiese contado con el mismo, esto no releva a la entidad de proveer el intérprete oficial que le permita a su poderdante entender el proceso sancionatorio en el que se encuentra.

Ahora bien, en **segunda instancia**, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Laboral, revocó la decisión del juez de primera instancia y negó el amparo a favor del actor. Como consecuencia de esta decisión el Director Regional del Aeropuerto Internacional El Dorado expidió el auto N°

<sup>19</sup> Folio 28, reverso, y 29, Cuaderno principal.

20187120017405 del 12 de marzo de 2018 “*Por medio de la cual se decide un procedimiento administrativo sancionatorio en materia Migratoria*”, mediante el cual ordenó el archivo definitivo de la actuación que había iniciado con número 2017712540103642E y, en consecuencia, quedó vigente la Resolución N° 20177120009436 del 12 de abril de 2017, que ordenó la deportación del señor Odakura.

Sostuvo que la accionada incurrió en un error porque aunque el Tribunal en sede de impugnación, revocó la decisión de primera instancia, ello no conlleva de manera automática a que la Resolución N° 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017 “*Por la cual se resuelve una Revocatoria Directa*” que emitió el Subdirector de Verificación Migratoria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, quede sin efectos. Además, refiere que quien expidió dicho acto es superior del Director de la Regional Aeropuerto El Dorado y sus argumentos en torno a la manera en que se adelantó el trámite administrativo siguen vigentes y deben cumplirse. En conclusión, advirtió que “*(...) no puede de ninguna manera el señor Director de la Regional Aeropuerto Eldorado (sic) desconocer el pronunciamiento de su superior y pretender archivar la nueva actuación administrativa que se le ordenó iniciar, y mucho menos pretender dejar vigente una actuación que se encuentra legalmente revocada (...)*”<sup>20</sup>.

Manifestó que contra la anterior decisión el actor interpuso los recursos administrativos y a la fecha está pendiente de que los mismos sean resueltos.

#### **Migración Colombia- Ministerio de Relaciones Exteriores**

El 17 de mayo de 2018, vía correo electrónico, Migración Colombia a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica respondió a las preguntas formuladas por esta Corporación, en los siguientes términos:

El señor Makoto Odakura ingresó a Colombia el 5 de diciembre de 2016 y se le otorgó un permiso de ingreso y permanencia (PIP) 5, el cual corresponde a la realización de actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista por 90 días, los cuales se cumplieron el 4 de marzo de 2017. Además, registra movimientos migratorios desde el 21 de abril de 2007 y el último ingreso fue el 11 de enero de 2018.

Respecto al alcance de la expresión “*siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica*”, expuso que Migración Colombia analiza cada caso particular a la luz de lo dispuesto en los artículos 15, 16, 27 y 28 de la Resolución 0714 de 2015, en consonancia con los artículos 2.1.13.1., 2.2.13.2 del Decreto 1067 de 2015. Así, en cada caso se observan las condiciones especiales de los extranjeros, con enfoque en los motivos por los cuales permanecen irregularmente dentro del territorio nacional como, por ejemplo, su arraigo o si existen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

<sup>20</sup> Folio 39 (Reverso), Cuaderno principal, en donde consta los recursos administrativos de reposición y en subsidio el de apelación contra el auto N° 20187120017405 del 12 de marzo de 2018.

Adicionalmente, se evalúa la reincidencia respecto de las infracciones cometidas en contra de la normativa migratoria colombiana.

En el caso particular, no existen dentro de la actuación administrativa de carácter sancionatorio pruebas de arraigo en Colombia. Además, informó que el señor Makoto Odakura ha reincidido en infracciones a la normativa migratoria colombiana por la misma causal. Así, en los años 2014 y 2015 fue sancionado en la ciudad de Cali por la Regional Occidente de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por encontrarse en permanencia irregular, al permanecer más tiempo del permitido sin llevar a cabo los procedimientos migratorios correspondientes que le autorizaran continuar en el país, sin incurrir en infracciones.

Indicó que dentro de los procesos sancionatorios que se han llevado a cabo en contra del señor Makoto Odakura se evidencia que en sus descargos siempre acude al argumento de que “*vivir en Colombia es más barato*”, lo cual indica que el accionante conoce el contexto del país e ingresa al territorio con vocación de domicilio, para lo cual es necesario obtener un visado expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ello, considera que este incurre en permanencia irregular de forma consciente y de manera reiterada.

Por lo anterior, no se observan circunstancias especiales que ameriten sanción económica, ante una causal cuya sanción natural corresponde a la deportación, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Resolución N° 714 del 12 de junio de 2015.

Por otro lado, con respecto al interrogante de si se le suministró traductor o intérprete oficial al actor durante el trámite administrativo, el funcionario que se encargó del proceso no lo consideró necesario, ya que este observó el pleno dominio del idioma español, lo cual se evidencia en el video rutinario que adelanta la Unidad. Por otro lado, se verificó que el actor ha tenido ingresos al país durante lapsos considerables, de lo cual se deduce que ha tenido oportunidad de practicar el idioma.

Con respecto a las etapas que se agotaron en el proceso sancionatorio detalló las siguientes: (i) Auto de apertura de actuación administrativa de carácter migratorio del 12 de abril de 2017; (ii) Auto de formulación de cargos del 12 de abril de 2017; (iii) Resolución por la cual se decide un Procedimiento Administrativo Sancionatorio del 12 de abril de 2017; y (iv) Resolución por la cual se resuelve una revocatoria directa del 28 de noviembre de 2017.

Acerca de la forma en que se aseguró que el accionante hubiese entendido los recursos con los que contaba para ejercer en el sistema jurídico colombiano, expuso que en todos los casos el funcionario comisionado para adelantar este tipo de procedimientos contextualiza verbalmente o por escrito al ciudadano nacional o extranjero sujeto de control en temas migratorios en donde le indica los componentes, los términos y las etapas del proceso, los recursos de ley y el

funcionario ante quien debe interponerse de acuerdo con lo establecido en el CPACA.

Ahora bien, respecto al estatus migratorio actual del tutelante informó que registra un ingreso al país el 11 de enero de 2018 día en el que se le otorgó un permiso categoría PIP-5 (actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista) con 90 días de permanencia, los cuales se cumplieron el 10 de abril de 2018. Por tanto, se encuentra otra vez en permanencia irregular a partir del 11 de abril de 2018.

En cuanto al proceso de deportación, dado que la entidad adelantó un procedimiento de revocatoria directa, actualmente se adelanta “*verificación migratoria*”, en aras de iniciar procedimiento sancionatorio administrativo en materia migratoria. Aclaró que el último acto dentro del proceso sancionatorio que se adelantó contra el actor corresponde a la revocatoria directa N° 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017 y allegó la copia de la Guía para la Verificación y el Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia migratoria.

### **Medida cautelar**

En virtud de las pretensiones del accionante y los hechos acreditados, esta Sala consideró que era necesario ordenar una medida cautelar con el fin de evitar la eventual configuración de un perjuicio irremediable y/o la ineficacia de la decisión judicial en esta sede. Ello, por cuanto si no se adoptaba una medida urgente era probable que al momento de emitir el fallo este no produjera efectos jurídicos y de lo que se trata precisamente, es de evitar no sólo la posible afectación a un derecho fundamental sino también la ineficacia de la decisión judicial. Cabe anotar que al momento de disponer dicha medida se estableció comunicación telefónica con el abogado del actor con el fin de establecer si el señor Makoto Odakura se encontraba en el territorio nacional, quien respondió que, en efecto, en virtud del fallo de primera instancia que amparó su derecho al debido proceso retornó al país y que a la fecha aún se encuentra en Colombia<sup>21</sup>.

En virtud de lo anterior, mediante auto del 30 de mayo de 2018 (notificado en el estado número 437 el 1° de junio de 2018) la Sala Sexta de Revisión **ordenó** a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que se abstuviera de hacer efectiva la medida migratoria de deportación al ciudadano extranjero Makoto Odakura, identificado con pasaporte N° TZ1065853, de nacionalidad japonesa, hasta que la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional se pronunciara de fondo sobre el tema.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **Competencia**

---

<sup>21</sup> Folio 265, Cuaderno principal, informe de registro de llamada telefónica realizada el 30 de mayo de 2018.

1. Esta Sala de Revisión es competente para examinar las sentencias de tutela proferidas en este asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Asunto objeto de análisis y problema jurídico**

2. El señor Makoto Odakura ingresó al país el 5 de diciembre de 2016 y se le otorgó un permiso de ingreso y permanencia PIP-5 (Turista) por 90 días, el cual se cumplió el 4 de marzo de 2017. Por lo anterior, el accionante se acercó al Grupo de Control Migratorio Especializado Regional Aeropuerto El Dorado el 12 de abril de 2017 con el fin de resolver su situación migratoria. Ante la presunta infracción de la normativa en dicha materia, la entidad accionada inició y agotó las etapas de la actuación administrativa sancionatoria ese mismo día y adoptó la medida de deportación en contra del señor Odakura, sin que este contara con el servicio de intérprete y/o traductor oficial.

3. Con base en los hechos descritos, de superarse el análisis de procedibilidad, corresponde a esta Sala de Revisión establecer si:

¿Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano japonés Makoto Odakura en el procedimiento administrativo migratorio de carácter sancionatorio que se surtió el 12 de abril de 2017, al no suministrarle el servicio de intérprete y/o traductor oficial y llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter migratorio en un término inferior a una hora?

4. Para ello, la Corte abordará las siguientes cuestiones: (i) los derechos de los extranjeros en Colombia; y (ii) el debido proceso administrativo, dentro del cual se abordará de manera específica el proceso administrativo sancionatorio en materia migratoria. A la luz de las anteriores premisas, (iii) se resolverá el caso concreto.

### **Examen de procedencia de la acción de tutela<sup>22</sup>**

#### **- Legitimación por activa**

5. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede presentar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, acción de tutela para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados.

Respecto de la legitimidad para el ejercicio de la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que esta puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso. El inciso final de esta norma, también establece

---

<sup>22</sup> Este capítulo se desarrolla con base en lo expuesto en la Sentencia T-605 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente.

A su vez, esta Corporación ha establecido que la acción de tutela puede ser ejercida por ciudadanos extranjeros: *“En tal sentido, esta Corporación ha considerado que (i) cualquier persona, sea colombiana o extranjera, puede instaurar una acción de tutela, por cuanto ‘Los sujetos de la protección no lo son por virtud del vínculo político que exista con el Estado colombiano sino por ser personas’<sup>23</sup> (...)”<sup>24</sup>.*

En el presente caso, el señor Makoto Odakura, ciudadano japonés, acude a la acción de tutela a través de apoderado judicial, cuyo poder obra en el expediente<sup>25</sup>, con un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que puede establecerse sin dificultad que lo que reclama es la protección de su derecho fundamental al debido proceso y se encuentra legitimado para el efecto<sup>26</sup>.

#### - **Legitimación por pasiva**

6. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso contra particulares<sup>27</sup>. En sede de tutela, la legitimación pasiva se entiende como la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.

En el caso objeto de análisis, se advierte que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, es una autoridad pública y por tanto está legitimada por pasiva para actuar en este proceso.

#### - **Subsidiariedad**

7. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas en Colombia. Sin embargo, la norma constitucional y el Decreto 2591 de 1991, establecen que la tutela solamente procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Así, la acción de tutela es un mecanismo de carácter subsidiario y excepcional que tiene el objetivo de proteger derechos fundamentales, cuya procedencia está

<sup>23</sup> “Sentencia T- 172 de 1993” M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>24</sup> Sentencia C-834 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>25</sup> Folio 1, Cuaderno 3

<sup>26</sup> Lo cual se evidencia a folio 1, Cuaderno principal

<sup>27</sup> Ver entre otras las sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



sujeta al agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, así como al principio de inmediatez.

La Corte ha reiterado que los principios de inmediatez y subsidiariedad que rigen la acción de tutela, deben analizarse en cada caso en concreto. Entonces, en los asuntos en que existan otros medios de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación determina que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad, siempre que también se verifique la inmediatez en la interposición de la misma<sup>28</sup>, a saber:

- a. Que a pesar de existir otro medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio; y
- b. Que si bien existe otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo o eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva.

8. Cuando se pretende la protección de un derecho fundamental y existe el mecanismo ordinario de defensa debe evaluarse si el mismo ofrece protección cierta, efectiva y concreta del derecho, esto es, que pueda equipararse a la que podría brindarse a través de la acción de tutela<sup>29</sup>. En este sentido, la **Sentencia T-007 de 2008**<sup>30</sup> sostuvo que cuando existe otro mecanismo ordinario al que puede acudir para solicitar la protección del derecho invocado, debe evaluarse en concreto la idoneidad y la eficacia del mismo a la luz de las circunstancias que se manifiesten en la acción de tutela. En definitiva, el otro medio de defensa judicial debe otorgar la misma protección que la acción constitucional<sup>31</sup>.

9. Respecto del requisito de subsidiariedad, aunque la entidad accionada manifiesta que no se halla acreditado este requisito, ya que contra la Resolución N° 20177120009436 del 12 de abril de 2017 “*Por medio de la cual se decide una deportación del territorio Colombiano*”<sup>32</sup> procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar su validez<sup>33</sup>, lo cierto es

<sup>28</sup> Sentencias T-373 de 2015; T-736 de 2015; T-313 de 2016; T-185 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>29</sup> Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>30</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>31</sup> Sentencia T-007 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: “*En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela.*<sup>31</sup> *Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”<sup>31</sup> a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela (...)”<sup>31</sup>”.*

<sup>32</sup> Folios 24-27

<sup>33</sup> Ley 1437 de 2011 “**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

que según consta en el plenario, las etapas del procedimiento administrativo migratorio se adelantaron el 12 de abril de 2017 y, según lo manifestó el apoderado del actor en uno de los escritos que allegó a esta Corporación, ese día el señor Odakura salió del país en calidad de deportado<sup>34</sup>. Lo anterior, también puede inferirse de lo expuesto por el Subdirector de Verificación Migratoria en la Resolución N° 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017 en la que sostiene que la ejecución de todos los actos administrativos acaeció en un solo día<sup>35</sup>, dentro de los cuales se encuentra el de la deportación del ciudadano japonés.

En este sentido se pronunció el juez de primera instancia<sup>36</sup>, quien reconoció las dificultades para acceder a la justicia y resaltó que el poder conferido al profesional del derecho para interponer la acción de tutela se apostilló en Japón: *“Igualmente el agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, es un escenario que merece ser flexibilizado por las condiciones particulares del caso, pues la renuncia de los términos procesales manifestado por escrito por parte del accionante, se debe estudiar a la luz del desarrollo del debido proceso en materia de migración (...)”*<sup>37</sup>.

Ante estas circunstancias particulares, la Sala encuentra que dicho medio de control no resulta idóneo ni eficaz para lograr la protección del derecho invocado por el actor, pues si bien el accionante contó en su momento con otros mecanismos judiciales para atacar el acto administrativo que hoy se cuestiona como violatorio del derecho al debido proceso, lo cierto es que no los pudo ejercer efectivamente porque la medida de deportación se hizo efectiva el mismo día en el que se le notificó. También se evidencia, como lo afirma el juez de primera instancia, que el actor apostilló el poder para actuar en este proceso constitucional en Japón, de lo cual puede inferirse que no se encontraba en el país para acudir a las instancias judiciales. Además, no es claro que ante la barrera idiomática el actor hubiese entendido el alcance y las implicaciones de dichos recursos en el sistema jurídico colombiano, como también se puede deducir que operó el fenómeno de la caducidad de la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, esto porque el término para acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses y el acto administrativo objeto de reproche se expidió el 12 de abril de 2017 y quedó ejecutoriado el 28 de abril del mismo año<sup>38</sup>.

---

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

<sup>34</sup> Folio 235 (Reverso), Cuaderno principal

<sup>35</sup> Folio 248 (Reverso) Ibídem

<sup>36</sup> Folio 72, Cuaderno principal

<sup>37</sup> Folio 73, ibídem

<sup>38</sup> Folio 31, ibídem

10. En definitiva, la Sala estima que en este caso es evidente que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no resulta idóneo o eficaz<sup>39</sup> ante el reclamo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados al solicitante, en consideración a que no contó efectivamente con la posibilidad de hacer uso de los mecanismos judiciales porque no se encontraba en el país, sumado a que la barrera idiomática también resta idoneidad a las acciones judiciales ordinarias al limitar el cabal entendimiento acerca de la manera en que opera el sistema jurídico en Colombia, en este caso específico, la manera en que se agota la vía gubernativa y se ejercen las acciones judiciales, más aún, desde la distancia.

### **Inmediatez**

11. Ahora bien, con respecto al requisito de inmediatez, la **Sentencia T-051 de 2016**<sup>40</sup>, reiteró su importancia pues “*En el evento en que no se cumpla con el requisito de inmediatez, se puede causar inseguridad jurídica frente a situaciones ya consolidadas en el orden administrativo y/o judicial (...)*”. Al respecto, en este mismo fallo se citó la **Sentencia T-792 de 2009**<sup>41</sup> que hace referencia a la necesidad de evaluar en cada caso concreto si la acción se interpuso de manera oportuna, luego de los hechos que originaron la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así mismo, se presentaron las reglas jurisprudenciales en torno a los criterios que pueden orientar el análisis de este requisito, ante la ausencia de un término generalizado que restrinja el tiempo en el que se debe acudir a la acción constitucional. Al respecto, la **Sentencia T- 194 de 2014**<sup>42</sup>, retomó las siguientes reglas:

*“(i) La existencia de razones válidas para la inactividad”<sup>43</sup>(...).*

*(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece (...).<sup>44</sup>*

*(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante (...).<sup>45</sup>”*

<sup>39</sup> En la Sentencia T-956 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se expuso con respecto a la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial, en un proceso administrativo migratorio, que el actor: “(...) *careció de las condiciones mínimas exigibles para cuestionar o cuando menos comprender, los hechos y normas que motivaron en su momento la orden de deportación(...)*” ante la ausencia de intérprete del castellano a su idioma. Esto, le restó idoneidad a los mecanismos judiciales ordinarios, pues “(...) *carecía de cualquier elemento de juicio para conocer qué recursos judiciales y de la vía gubernativa tenía a su alcance (...)*”.

<sup>40</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>41</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>42</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>43</sup> Sentencias T-1009 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-299 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>44</sup> Cfr. Sentencias T-1110 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-425 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-172 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

12. En el caso bajo estudio, se advierte que se cumplió con el mismo, en la medida en que la acción de tutela se interpuso dentro de un plazo razonable en atención a la circunstancia de deportación del actor. Así, se observa que el ciudadano japonés fue deportado por las autoridades migratorias colombianas el 12 de abril de 2017 y que el señor Makoto Odakura otorgó poder a un profesional en derecho para que presentara en su nombre acción de tutela, cuyo documento se entregó ante el Consulado de Colombia en Tokio, Japón, para la diligencia de reconocimiento de firma el 11 de septiembre de 2017<sup>46</sup>. Luego de lo cual, se radicó la acción de tutela el 31 de octubre de 2017 en la ciudad de Bogotá, esto es, después de que transcurrieran aproximadamente 6 meses, lapso que se estima razonable teniendo en cuenta las particularidades del caso.

En virtud de lo expuesto esta Sala encuentra razonable el tiempo en el que se ejerció la acción constitucional luego de que se emitió el acto administrativo que dispuso la medida de deportación, pues no se encontraba en el país en razón a la orden de deportación y a la prohibición de ingresar al territorio nacional en un periodo de 5 años, sumado a que la vulneración o amenaza del derecho invocado es actual y continúa en el tiempo, pues como lo informó la autoridad administrativa al apoderado del actor, la Resolución mediante la cual se decidió la deportación se encuentra vigente<sup>47</sup>.

Verificada la procedibilidad de la acción de tutela, la Sala pasa a abordar el marco constitucional aplicable al caso para resolver el problema jurídico planteado.

### **Los derechos constitucionales de los extranjeros en Colombia. Reiteración de jurisprudencia.**

13. El artículo 100 de la Constitución Política establece que los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos. Sin embargo, la ley podrá limitar el ejercicio de estos derechos o negarlos en ciertos casos, por razones de orden público. Por ejemplo, esta disposición consagra que los extranjeros gozarán de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las excepciones contempladas en la Constitución o la ley y precisa cuestiones relacionadas con los derechos políticos.

14. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la titularidad de estas garantías conlleva deberes. En este sentido, la **Sentencia T- 215 de 1996**<sup>48</sup>, señaló: “(...) *Dicho reconocimiento genera al mismo tiempo la responsabilidad en cabeza del extranjero de atender cabal y estrictamente el cumplimiento de deberes y obligaciones que la misma normatividad consagra para todos los residente (sic) en el territorio de la República pues, así lo*

---

<sup>45</sup> Sentencia SU-339 de 2011; T-172 de 2013.

<sup>46</sup> Folio 1, Cuaderno principal

<sup>47</sup> Folio 117, Cuaderno principal

<sup>48</sup> M.P. Fabio Morón Díaz

*establece, entre otras disposiciones, el artículo 4o. inciso segundo de la Carta que expresa: 'Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades'.*

15. De igual manera, en este mismo pronunciamiento se expuso que a la luz de los postulados constitucionales, ni el legislador ni las autoridades administrativas pueden “(...) *desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales ni los derechos inherentes a la persona humana garantizados en la Carta Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquéllos se encuentren en condiciones de permanencia irregular (...)*”.

Así mismo, esta Corporación ha interpretado la discrecionalidad gubernamental dentro del ejercicio soberano que busca la realización de valores y principios constitucionales de gran importancia, como los fines del Estado y la soberanía (artículos 2° y 3° de la Constitución Política)<sup>49</sup>. Es decir, dicha discrecionalidad debe ejercerse en el marco de las garantías constitucionales y los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que comprometen a todos los Estados<sup>50</sup>. Ahora bien, como quedó visto, ello no implica que el Estado no tenga la facultad de fijar una política migratoria y establecer reglas de ingreso y permanencia al país y los procedimientos encaminados al logro de este fin.

En conclusión, los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales colombianos, sin embargo, esto conlleva responsabilidades como quiera que deben cumplir con los deberes que el Legislador establece para todos los que se encuentran en el territorio nacional en cuanto al acatamiento de la Constitución, las leyes y el respeto a las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° Superior.

### **Debido proceso administrativo y la importancia constitucional del derecho fundamental a la defensa técnica en los procesos judiciales o administrativos<sup>51</sup>.**

16. El artículo 29 Superior dispone que el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En este sentido, esta garantía constituye un control al poder del Estado en las actuaciones que se desarrollen contra los particulares. Así, por ejemplo, la **Sentencia T-391 de 1997**<sup>52</sup>, señaló que esta garantía involucra la observancia de las formas propias de cada juicio, cuyo alcance en materia administrativa se refiere a seguir lo dispuesto en la ley y en las normas especiales para agotar el respectivo trámite<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Sentencia T-303 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>50</sup> Sentencia T-321 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>51</sup> Este capítulo se desarrolla con base en lo expuesto en las Sentencias C-328 y T-612 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

<sup>52</sup> M. P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>53</sup> “(...) *El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia 'de la plenitud de las formas propias de cada juicio', lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite (...)*”.

17. El debido proceso se ve afectado cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial del mismo sentencia<sup>54</sup>, lo cual desconoce el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. De acuerdo con la **Sentencia SU-159 de 2002**, este último evento se presenta cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad desconoce las garantías previstas<sup>55</sup> en la ley para los sujetos procesales, de forma tal que, por ejemplo, se impide que: *“(i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica<sup>56</sup>, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo<sup>57</sup> y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas<sup>58</sup>”*, entre otras.

18. En este sentido, la Corte ha señalado que en todo proceso judicial o administrativo es constitucionalmente imperioso que la persona contra la cual se dirige un cargo o acusación pueda hacer frente a los reproches formulados en su contra y que los argumentos que presente se consideren en la respectiva actuación judicial o administrativa, pues esto no sólo sirve al interés individual del mismo, sino también al esclarecimiento de la verdad<sup>59</sup>.

En el plano de los sistemas interamericano y universal de protección de derechos humanos, la regulación del derecho a la defensa técnica se encuentra consagrado en los artículos 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 23 de noviembre de 2010, proferida dentro del caso **Vélez Loor contra Panamá**<sup>60</sup>, consideró que el derecho a la defensa obliga al Estado a considerar al individuo

<sup>54</sup> Sentencia T-1049 de 2012, M.P., Luis Ernesto Vargas

<sup>55</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>56</sup> Cfr. sentencia T-784/00 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). La Corte afirmó en aquella oportunidad que en materia penal, el procedimiento *“debe ser llevado a cabo, en principio, por los jueces penales dentro de los procesos en los que se manifiesten deficiencias en la defensa técnica de los sindicados, pues si mediante tales procedimientos, en sede de tutela, lo que se pretende es restablecer derechos conculcados, al aplicarlo dentro del proceso penal, se previenen eventuales vulneraciones de sus derechos fundamentales”*.

<sup>57</sup> Cfr. sentencia T-654/98 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Se concedió la tutela porque se probó que, pese a que el indagado había manifestado claramente el lugar en el que podía ser informado sobre cualquier decisión judicial y que, por carencia de medios económicos, no contaba con un defensor de confianza ni le había sido nombrado defensor de oficio, el juzgado no le informó sobre la expedición del cierre de investigación ni le nombró un defensor de oficio. Lo anterior, sumado a la casi absoluta falta de defensa técnica, y la no práctica de las pruebas solicitadas por el sindicato llevaron a la Corte a considerar que se constituía una verdadera vía de hecho.

<sup>58</sup> Cfr. sentencia T-639/96. Se concedió la tutela por encontrar que el juzgado decretó clausurada la investigación, sin adelantar diligencia alguna tendiente a lograr la comparecencia del procesado, a pesar de que tenía a su disposición la dirección donde podía ser localizado. En ese caso, al accionante no se le notificó siquiera de la apertura de investigación en su contra.

<sup>59</sup> Cfr. T-436 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Vélez Loor contra Panamá, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C- 218, párrafos 145-146.

como un verdadero sujeto del proceso y no como un objeto del mismo, por lo que conforme a los literales d) y e) del artículo 8.2 de la Convención, el procesado tiene derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor de su elección o, en caso de imposibilidad de hacerlo, a que el Estado se lo proporcione. De tal manera que en aquellos procedimientos judiciales en los que se adopten decisiones que afecten, por ejemplo, la libertad personal, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de quienes afrontan el proceso se requiere dicha asistencia para evitar la vulneración a las garantías del debido proceso y envuelve un imperativo del interés de la justicia<sup>61</sup>.

19. De ahí que, independientemente de que la actuación administrativa se inicie en cumplimiento de un deber constitucional o de oficio, todas las garantías constitucionales son exigibles, pues ese hecho no afecta su naturaleza, ni podrá entenderse que los obligados tengan restricciones en cuanto al contenido y alcance del derecho al debido proceso administrativo, por lo que corresponde a las autoridades promover y garantizar los derechos de las personas (artículo 2° de la C.P). En efecto, uno de los contenidos del derecho al debido proceso se circunscribe a que las **personas conozcan y comprendan el trámite administrativo en el que se encuentran involucradas**<sup>62</sup>.

20. Por tanto, las autoridades administrativas deben garantizar en virtud del derecho al debido proceso, principios como el de legalidad, contradicción, defensa y que se conozcan las actuaciones de la administración, de cuya aplicación se derivan importantes consecuencias para las partes involucradas en el respectivo proceso administrativo. Así lo expuso la **Sentencia C-331 de 2012**<sup>63</sup>:

*“(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. Igualmente, esta Corporación ha sostenido que estas garantías*

<sup>61</sup> Cfr. Eur. Court HR, *Benham v. United Kingdom* (Application no 19380/92) Judgment of 10 June 1996, párrs. 61 (“La Corte concuerda con la Comisión que cuando se trata de la privación de la libertad, los intereses de la justicia en principio requieren de la asistencia letrada”) y 64 (“En consideración de la severidad de la pena que podía imponerse al señor Benham y la complejidad del derecho aplicable, la Corte considera que los intereses de la justicia exigían que, para recibir una audiencia justa, el señor Benham debía haberse beneficiado de asistencia letrada gratuita durante el procedimiento ante los magistrados”) (traducción de la Secretaría).

<sup>62</sup> Sentencia T-614 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “[t]anto las autoridades judiciales como las administrativas deben observar el respeto por los procedimientos en toda clase de actuación, dando el trámite correspondiente a las mismas y corrigiendo los errores en los que las personas puedan incurrir por falta de comprensión o conocimiento”. En esta oportunidad, la Corte analizó el debido proceso en el marco del proceso sancionatorio militar.

<sup>63</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

*inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares”.*

*“Desde la perspectiva de los asociados, de este derecho se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa”.* (Subraya fuera de texto).

21. Cabe resaltar que para ejercer el derecho a la defensa de forma material y no solo formal, es indispensable que la persona tenga conocimiento de la actuación administrativa, de las etapas en las que se desarrolla la misma y su alcance. Una de las garantías mínimas del debido proceso es el ejercicio de defensa y contradicción, a ser oído y a promover la nulidad de aquéllas que se obtienen con violación al debido proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 y 209 Superiores y 3 de la Ley 1437 de 2011<sup>64</sup>.

No obstante, para que ello sea posible no sólo debe agotarse el trámite de la notificación, sino que como quedó visto la autoridad administrativa debe corregir los errores que se deriven de la falta de comprensión o entendimiento de las personas acerca del procedimiento administrativo, más aún si se trata de la imposición de medidas de carácter sancionatorio.

De la misma forma, el derecho al debido proceso comprende la garantía de que el proceso se lleve a cabo dentro de un plazo razonable. Sobre este aspecto, la **Sentencia C-496 de 2015**<sup>65</sup> dijo que el derecho a un plazo razonable se refiere “(...) a que el proceso se tramite sin dilaciones injustificadas, respecto de lo cual es necesario analizar tres (3) elementos<sup>66</sup>: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades nacionales”<sup>67</sup>. No obstante, esta garantía no solo se refiere a la protección de que los juicios se den sin dilaciones injustificadas, sino además que las mismas tampoco se adelanten con tanta celeridad que tornen ineficaz o precluya la

<sup>64</sup> Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>65</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>66</sup> Corte IDH: Sentencia de 1 de marzo de 2005 (Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador), Sentencia del 7 de septiembre de 2004 (Caso Tibi Vs. Ecuador), Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Caso Ricardo Canese contra Paraguay) y Sentencia de 5 de julio de 2004 (caso 19 Comerciantes).

<sup>67</sup> Sentencia C-496 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub “En relación con la conducta de las autoridades nacionales la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “(L)a investigación que deben emprender los Estados debe ser realizada con la debida diligencia, puesto que debe ser efectiva . Esto implica que el órgano que investiga debe llevar a cabo, dentro de un plazo razonable todas aquellas diligencias que sean necesarias con el fin de intentar obtener resultado”.



garantía del derecho a la defensa y en especial el derecho a la contradicción, por ejemplo, al no permitir que se prepare debidamente la defensa.

22. En este aspecto, el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integra el bloque de constitucionalidad, establece acerca de las garantías judiciales que: “(...) *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”. (Subraya fuera de texto)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda persona contra la cual se dirige una acusación formal, tiene derecho a ser oída en un plazo razonable en toda actuación judicial, administrativa o de cualquier otro carácter. De esta manera, los procesos que puedan culminar con la expulsión o deportación de extranjeros deben observar las garantías mínimas como la del plazo razonable, el cual debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde su inicio hasta su finalización, incluyendo los recursos de instancia que eventualmente pueden presentarse.

23. Así lo expuso ese órgano judicial en el **Caso Wong Ho Wing contra Perú** (Sentencia del 30 de junio de 2015):

*“207. Respecto a la garantía del plazo razonable, el artículo 8.1 de la Convención Americana establece que [t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter’.*

*De este modo, la Corte ha establecido que en procesos tales como los que puedan desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros, el Estado no puede dictar actos administrativos o adoptar decisiones judiciales sin respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el artículo 8 de la Convención (...)*

*209. Este Tribunal ha señalado que el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte una decisión definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse (...)”.*

Cabe anotar que en este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el proceso de extradición contra el señor Wong Ho Wing duró

más de seis años y excedió el plazo razonable, como también que a la fecha de proferir la decisión judicial no había concluido, por tanto, señaló que las autoridades estatales no actuaron con la celeridad y el deber de diligencia exigidos en este tipo de casos, más aún cuando el proceso de extradición constituye una etapa previa al posible proceso penal que debe enfrentar el acusado<sup>68</sup>.

24. Ahora bien, la Corte Interamericana analizó esta garantía en casos en los que el procedimiento se agota en un plazo irrazonablemente corto. Así, en el caso ***Familia Pacheco Tineo contra el Estado Plurinacional de Bolivia*** (25 de noviembre de 2013), expuso lo siguiente:

*“192. La Corte constata que, tal como surge de sus alegatos, el Estado planteó un análisis en abstracto acerca de la efectividad de tales recursos, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional boliviano para alegar que en la época de los hechos esos recursos eran adecuados y efectivos para haber detenido la expulsión de la familia Pacheco Tineo o para cuestionar violaciones del debido proceso en la denegatoria de su solicitud de estatuto de refugiados, e incluso para eventualmente solicitar daños y perjuicios. Sin embargo, en este caso las presuntas víctimas no contaron con posibilidad alguna de conocer, mínimamente, las decisiones que habían sido proferidas en relación con su solicitud y su situación migratoria, pues está probado que fueron expulsados de Bolivia en la mañana del día siguiente a la emisión de la resolución de expulsión, la cual fue expedida en un plazo excesivamente sumario, no les fue notificada y fue ejecutada inmediatamente. Tal situación hizo nugatorio o impracticable cualquier recurso interno que existiera en Bolivia para haber amparado o remediado los actos ejecutados en su perjuicio. Por ende, no corresponde a la Corte realizar un examen in abstracto de la adecuación y efectividad de tales recursos para subsanar las violaciones de derechos analizadas anteriormente (...).”*

En definitiva, toda persona tiene derecho a ser oída en un plazo razonable. Específicamente, los procedimientos administrativos que se adelanten contra ciudadanos extranjeros y que pueden culminar con la sanción de deportación, deben observar la garantía del plazo razonable. La razonabilidad del tiempo en el que se desarrolle dicha actuación debe analizarse en relación con la duración total del proceso, que incluye los recursos judiciales que serían procedentes al interior del mismo.

---

<sup>68</sup> **Caso Wong Ho Wing contra Perú** (2015): “223. El proceso de extradición contra el señor Wong Ho Wing ha durado más de seis años y aún no ha concluido. Una vez el Poder Ejecutivo emita su decisión, puede aún recurrirse la misma (supra párr. 205) lo cual sumaría una mayor duración al proceso de extradición. La Corte resalta que el proceso de extradición representa una etapa muy previa al posible proceso penal al cual podría ser sometido el señor Wong Ho Wing y, sólo en ella, ya se ha invertido más de seis años sin que el mismo hubiera concluido. Tras analizar los cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo (supra párr. 209), la Corte Interamericana concluye que las autoridades estatales no han actuado con la debida diligencia y el deber de celeridad que exigía la privación de libertad del señor Wong Ho Wing, razón por la cual el proceso de extradición ha excedido el plazo razonable, lo cual vulnera el derecho a las garantías establecidas en el artículo 8.1, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Wong Ho Wing”.

En este orden de ideas, el plazo razonable puede desconocerse por la ausencia de celeridad y diligencia en la respectiva actuación, lo cual hace que la misma se extienda de manera irrazonable en el tiempo, o porque el procedimiento administrativo o judicial se realiza en un plazo excesivamente sumario, lo cual, de paso, afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal.

### **Debido proceso administrativo en materia migratoria**

25. Ahora bien, como el presente caso está relacionado con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en desarrollo de un procedimiento administrativo de carácter migratorio que culminó con medida de deportación, es importante reiterar lo expuesto en la **Sentencia T-956 de 2013**<sup>69</sup> que abordó, entre otros, el alcance del derecho al debido proceso en materia migratoria.

26. En esa oportunidad le correspondió a la Sala Novena de Revisión analizar, entre otros aspectos, lo concerniente al contenido del derecho de contradicción y defensa cuando se trata de procesos administrativos seguidos contra migrantes<sup>70</sup>. Sobre el alcance de este derecho se realizaron las siguientes precisiones:

En **primer lugar**, los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran y que se deriva del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, el idioma, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, entre otros, como también que los migrantes en situación de irregularidad son un grupo vulnerable<sup>71</sup>.

En **segundo lugar**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que los Estados pueden fijar políticas migratorias para establecer el ingreso y

<sup>69</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>70</sup> Según el Glosario sobre Migración, N° 7, Derecho Internacional sobre Migración, OIM Organización Internacional para las Migraciones: “A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias”.

La OIM define a un migrante como “(...) cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.” <https://www.iom.int/es/>, consultada el 21 de junio de 2018 a las 6:08 p.m.

Acerca del concepto de Migración, allí se define como el “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (Subraya fuera de texto)

<sup>71</sup> “(...) interesa centrarse en el derecho al debido proceso de los migrantes. A este respecto, debe resaltarse cómo desde el derecho internacional de los derechos humanos existe consenso acerca que los migrantes son sujetos de especial protección para los Estados, en virtud de las condiciones de indefensión en que usualmente se encuentran, derivadas, entre otros factores, de su desconocimiento de las prácticas jurídicas locales y del idioma en que se realizan esas prácticas, así como la ausencia de lazos familiares y comunitarios en el país al que arriban (...)

Sobre este particular, a nivel internacional se ha reconocido que los migrantes indocumentados o en situación irregular son un grupo en situación de vulnerabilidad (...).”

salida de su territorio. Sin embargo, en desarrollo de dicha política y de los procedimientos que adelanta deben respetar los derechos humanos y garantizar su pleno ejercicio a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción<sup>72</sup>. En particular, sobre la necesidad de eliminar cualquier barrera que limite la defensa eficaz de las personas extranjeras, se destacó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que: “(...) es necesario eliminar cualquier obstáculo que reduzca una defensa eficaz, siendo el idioma un factor crucial en este tema. Debido a lo anterior, dicho tribunal considera que debe proveerse de traductor, a quien desconoce el idioma en que se desarrolla el procedimiento<sup>73</sup> (...)” (Subraya fuera de texto).

Lo anterior, en desarrollo del artículo 8.2., literal a), que consagra las garantías judiciales, en particular, el derecho de toda persona inculpada de ser asistida gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, lo cual puede entenderse no solo en el contexto de una actuación judicial sino también administrativa.

Acerca del alcance del derecho a un intérprete en el marco de procesos administrativos migratorios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana** (28 de agosto de 2014), expuso que deben observarse unas garantías mínimas en procedimientos migratorios que pueden implicar medidas privativas de libertad y la expulsión o deportación, el cual se cita in extenso por su pertinencia en el asunto objeto de estudio:

*“(...) la Corte ha señalado que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos<sup>384</sup>. Así, en su jurisprudencia constante, la Corte ha reiterado que “si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto”<sup>385</sup>. Más bien, el ‘elenco de garantías mínimas del debido proceso legal’ se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden ‘civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter’<sup>386</sup>. Es decir, ‘cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea*

<sup>72</sup> “(...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que si bien los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias para establecer un control de ingreso a su territorio y salida de él, respecto a sus nacionales, como aquellos que no lo son, dichas políticas deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos.<sup>72</sup> Sin embargo, esto no significa que los Estados no puedan iniciar acción alguna en contra de aquellas personas que no cumplan con su ordenamiento estatal, sino que al adoptarlas, deben respetarse los derechos humanos y garantizar su pleno ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción.<sup>72</sup> (...)” (Subraya fuera de texto)

<sup>73</sup> Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 120.

*administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal*<sup>387</sup> (...)

350. *En materia migratoria, la Corte ha señalado que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias*<sup>388</sup> *los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. Es decir, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes*<sup>389</sup>. 351. *En este sentido, la Corte ha sostenido que “el debido proceso debe ser garantizado a toda persona independientemente del estatus migratorio”, puesto que “[e]l amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo ratione materiae sino también ratione personae sin discriminación alguna*<sup>390</sup>, *y prosiguiendo el objetivo que “los migrantes tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables*<sup>391</sup>. 352. *La Corte estima conveniente destacar que normas, y órganos internacionales de protección de los derechos humanos coinciden en señalar garantías mínimas aplicables a dicho tipo de procesos*<sup>392</sup>. (...)

355. *Finalmente, la Comisión de Derecho Internacional en su proyecto de artículos sobre la protección de derechos humanos de las personas expulsadas o en vías de expulsión ha expresado que dichas personas deben recibir las siguientes garantías procesales: a) condiciones mínimas de detención durante el procedimiento; b) derecho a ser notificado de la decisión de expulsión; c) derecho a recurrir y a tener acceso a recursos eficaces para recurrir la decisión de expulsión; d) derecho a ser oído por una autoridad competente; e) a estar representado ante dicha autoridad competente; f) derecho a contar con la asistencia gratuita de un intérprete, y g) asistencia consular*<sup>395</sup>. 356. *En consideración de las pautas señaladas y las obligaciones asociadas con el derecho a las garantías judiciales, la Corte ha considerado que un proceso que pueda resultar en la expulsión de un extranjero, debe ser individual, de modo a evaluar las circunstancias personales de cada sujeto y cumplir con la prohibición de expulsiones colectivas. Asimismo, dicho procedimiento no debe resultar discriminatorio en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y la persona sometida a él ha de contar con las siguientes garantías mínimas*<sup>396</sup>: *a) ser informada expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: i) la posibilidad de exponer sus*

*razones y oponerse a los cargos en su contra, y ii) la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular<sup>397</sup>, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación (...)*”.

En suma, toda persona contra la cual se dirige una acusación en un trámite judicial, administrativo o en otro tipo de asuntos, que no comprenda o hable con suficiencia el idioma en el que se adelanta la respectiva actuación, debe ser asistida gratuitamente por un traductor o intérprete. Lo anterior, permite que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado en el que se adopte una decisión que pueda afectarlas.

En **tercer lugar**, se vulnera el derecho al debido proceso en el marco de un procedimiento administrativo cuando el Estado no cuenta con intérpretes que le permitan al migrante que no domina el idioma castellano expresarse, comprender las etapas del respectivo trámite administrativo y oponerse al proceso que se adelanta. Sobre este aspecto, expuso lo siguiente:

*“(...) en la sentencia C-288/09, que revisó el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, la Corte puso en evidencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-18/03, resaltó la obligación general de los Estados de respetar los derechos fundamentales del migrante con independencia de la situación de irregularidad en que se encuentre, garantizando, entre otros, el principio de igualdad y no discriminación, los derechos laborales y el debido proceso (...)*

*Así los migrantes, al margen de su condición legal o irregular, son titulares de los derechos mencionados, lo cual implica que el Estado debe ofrecerles todas las garantías que confiere a los nacionales dentro de los procedimientos judiciales y administrativos. Estas garantías, a su vez, comprenden entre otros asuntos las facetas activa y pasiva del derecho de contradicción y defensa, según fueron explicadas en el fundamento jurídico 15 de esta sentencia.*

*Ahora bien, una de las garantías que integra la faceta activa es la obligación estatal que en los procedimientos judiciales y administrativos se eliminen aquellas barreras que impidan el ejercicio pleno del derecho. Dentro de esas limitaciones, como se ha expuesto en precedencia, está el desconocimiento del idioma en que se adelanta el trámite. Por ende, se vulnera el derecho al debido proceso cuando al interior de los procedimientos no se cuenta con intérpretes que permitan al migrante que no domina el idioma castellano expresarse, comprender los supuestos fácticos y jurídicos que explican el trámite y oponerse a las diferentes decisiones adoptadas por el juez o la autoridad administrativa, según el caso.*” (Subraya fuera de texto)

27. En resumen, los Estados tienen el deber de garantizar los derechos fundamentales de los extranjeros, dentro de los que se encuentra el debido proceso en materia migratoria. De ahí que los procedimientos judiciales y administrativos deben eliminar barreras para hacer posible su pleno ejercicio.

28. En particular, en el caso analizado en la Sentencia **T-956 de 2013**<sup>74</sup> se concluyó que existía vulneración del derecho al debido proceso en el marco de un procedimiento administrativo migratorio cuando las autoridades no suministran el servicio de un intérprete y/o traductor oficial que le permita al ciudadano extranjero que no domina el idioma castellano ejercer los derechos de contradicción y defensa. En conclusión, este tipo de trámites debe contar con un intérprete cuando la “lengua oficial” sea distinta a la de la persona a la que se dirige este tipo de procesos.

Así mismo, la sentencia ordenó al director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que en el término de un año adelantara y ejecutara un plan para la provisión de intérpretes destinados a la asistencia de migrantes respecto de los cuales la entidad adelantara actuaciones administrativas.

29. En la misma línea, la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el curso de una acción de tutela (**Radicación N° 05001-23-33-000-2016-01830-01) del 10 de noviembre de 2016**<sup>75</sup>, analizó el caso de varios accionantes, quienes afirmaron ser de nacionalidad cubana y solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales, entre otros, a la dignidad humana y debido proceso administrativo, los cuales consideraron vulnerados por el “proceso de deportación” que aseguraron adelantó Migración Colombia, y las acciones de presión que ejerció la Policía Nacional en su contra.

Aunque en esta oportunidad el Consejo de Estado declaró la carencia actual de objeto por daño consumado, estableció que Migración Colombia incurrió en varias irregularidades al agotar las etapas del procedimiento administrativo migratorio en la misma fecha, cuando el CPACA establece distintos términos para su desarrollo. Por ejemplo, otorga 15 días, luego de la formulación del pliego de cargos para que la persona investigada pueda presentar descargos y solicitar o aportar pruebas; 30 días de periodo probatorio y 10 días para presentar alegatos<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>75</sup> Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro

<sup>76</sup> “(...) esta Sección considera cardinal resaltar que de las pruebas allegadas al expediente de tutela, se advierte una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes por las razones que pasan a explicarse:

*De un lado, advierte la Sala que el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la UAEMC se desarrolló, en los asuntos sustanciales, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores” y, en lo que respecta a los asuntos procedimentales con aplicación a las reglas dispuestas por el CPACA – Ley 1437 de 2011, cuestión que se verifica que los autos remitidos como prueba por la misma unidad.*

*Así pues, el Título III Capítulo III del CPACA establece unos términos para el desarrollo de las etapas del procedimiento administrativo, esto es, a manera enunciativa: (i) 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, para que los investigados puedan presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer, (ii) máximo 30 días de periodo probatorio y, (iii) 10 día para rendir alegatos.*

Debido a esto, al igual que lo hizo el *a-quo* en ese proceso, exhortó a la entidad accionada para que, en lo sucesivo cumpliera con sus deberes constitucionales y legales y garantizara los derechos fundamentales de las personas extranjeras, en especial, el debido proceso.

30. Entonces, una de las formas de garantizarle el debido proceso, en particular, los derechos de contradicción y defensa a una persona extranjera que no domina el idioma castellano en el contexto de un trámite administrativo de carácter migratorio es: (i) suministrar el servicio de un traductor y/o intérprete oficial; y (ii) agotar las etapas de dicho procedimiento migratorio sancionatorio en los términos que contempla la ley.

### **Etapas del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria.**

31. Para empezar, es importante recordar que el Estado colombiano tiene la facultad de definir su política migratoria, la cual es aplicable a todos los extranjeros que ingresan al país<sup>77</sup> con ánimo de permanencia o en calidad de visitante o persona en tránsito y, en este último caso, sólo requerirá de un permiso expedido por la autoridad migratoria para realizar ciertas actividades y por un tiempo determinado. En este contexto, el ingreso y permanencia de los extranjeros se encuentra regulado en la ley y normas de carácter reglamentario, normativa que estos deben observar *so pena* de hacerse acreedores a las sanciones que el ordenamiento jurídico en materia migratoria contempla.

32. De conformidad con la Guía para la verificación y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria<sup>78</sup> que expidió la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia<sup>79</sup>, este tipo de trámites se desarrolla, en términos generales, en las siguientes etapas:

- (i) Inicio de la actuación administrativa sancionatoria, mediante el informe de orden de trabajo o informe de caso, luego de lo cual la autoridad migratoria puede formular cargos o iniciar una averiguación preliminar.
- (ii) Formulación de cargos. Esta etapa orienta el curso del procedimiento, pues en esta se determina cuál es el objeto del proceso, la persona responsable y el sustento normativo. Contra este acto no proceden

---

*En el caso concreto, luego de analizar los expedientes administrativos allegados por la UAEMC, resulta palmario que en cada uno de los procedimientos administrativos migratorios adelantados contra los actores, el auto de apertura de la actuación administrativa, el auto de formulación de cargos y la resolución de deportación datan de la misma fecha y, en el marco del mismo, fueron suscritos por parte de los ciudadanos cubanos documentos de contenido idéntico en los que manifestaron renunciar a los términos del proceso, aceptaron los cargos que se les imputaron, desistieron de presentar recursos y solicitaron resolver la actuación administrativa migratoria (...)*”.

<sup>77</sup> Sentencia T-250 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>78</sup> Guía para la verificación y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria, numerales 10.3.1., y siguientes.

<sup>79</sup> “El contenido de esta guía está dirigido a todos los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que desarrollen actividades de Verificación Migratoria, en cualquiera de sus etapas”.



recursos y la renuncia a términos sólo opera una vez se notifica la formulación de cargos o cuando se decide de fondo.

- (iii) Descargos. En este momento procesal, dentro de los 15 días siguientes a la notificación, el investigado puede presentar su defensa en relación con cada uno de los cargos que se le formularon. Así mismo, la persona puede renunciar a los términos procesales de manera verbal o escrita.
- (iv) Periodo probatorio. Durante esta etapa tanto la parte como la autoridad administrativa pueden solicitar pruebas.
- (v) Alegatos. Luego de emitirse un Auto de cierre de la etapa probatoria, se ordena traslado. Esta etapa constituye la segunda oportunidad que tiene el investigado para defender su posición y explicar los hechos objeto de investigación.
- (vi) Decisión. Mediante resolución de sanción, exoneración o archivo se da por terminado el proceso en primera instancia y en la parte resolutive se deben incluir los recursos que proceden contra la misma y el plazo para hacerlo.

33. Ahora bien, en el capítulo de Disposiciones Especiales de la Guía a la que se viene haciendo referencia, el numeral 10.10.1 se refiere a los traductores de cuyo contenido se destaca lo siguiente: Primero, en las actuaciones administrativas sancionatorias de carácter migratorio se deben atender las formalidades en materia migratoria y respetar el derecho fundamental al debido proceso, del cual hacen parte los derechos de contradicción y defensa. Segundo, con base en el reconocimiento a los derechos fundamentales al debido proceso y a la identidad cultural, toda persona extranjera sujeto de un proceso administrativo de carácter migratorio, cuya lengua oficial no sea el castellano, tiene derecho a ser asistido por un intérprete. Tercero, si el extranjero señala que conoce el idioma español la autoridad migratoria le debe solicitar que manifieste por escrito y con su firma que comprende, libre de cualquier coacción, las decisiones de las cuales es sujeto procesal.

### **Análisis y resolución del caso concreto**

34. Del análisis del caso planteado, se deriva que el señor Makoto Odakura ingresó al país el 5 de diciembre de 2016 y se le otorgó un permiso de ingreso y permanencia PIP-5 para realizar actividades de descanso y esparcimiento (Turista) por un término de 90 días calendario, el cual se cumplió el 4 de marzo de 2017. En virtud de lo anterior, el señor Odakura se acercó el 12 de abril de 2017 al punto de control migratorio Aeropuerto El Dorado con el fin de regularizar su situación migratoria. Ante la presunta infracción de las normas migratorias, la entidad accionada surtió el respectivo trámite administrativo sancionatorio que culminó con medida de deportación y se hizo efectiva en esa

misma fecha. Por ello, la Sala analizará el procedimiento administrativo que se surtió el 12 de abril de 2017, a la luz del derecho fundamental al debido proceso.

Consta en el plenario que el señor Odakura se presentó el 12 de abril de 2017, a las 8:15 a.m., al punto Front Office del Grupo de Control Migratorio Especializado Regional Aeropuerto El Dorado, con el fin de resolver su situación migratoria, ya que una vez acaeció la validez del permiso otorgado no solicitó prórroga de permanencia ni tramitó salvoconducto, por lo cual en esa fecha se encontraba incurso en una presunta infracción de las normas migratorias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.11.2.12, numeral 2, del Decreto 1067 de 2015<sup>80</sup> que establece que se adquiere el estatus de irregular cuando: “2. (...) *el extranjero habiendo ingresado legalmente permanece en el país una vez vencido el término concedido en la visa o permiso respectivo*”.

Por esa razón, la entidad accionada realizó actuación administrativa de carácter migratorio y desplegó ese mismo día, **12 de abril de 2017**, las siguientes actuaciones dentro del procedimiento administrativo sancionatorio (Expediente N° 2017712540101010E) objeto de estudio:

- (i) Emitió el Auto N° 20177120020395 “*Por medio del cual se ordena la apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio*”<sup>81</sup>.
- (ii) Dirigió un oficio al señor Makoto Odakura comunicándole la apertura de la anterior actuación<sup>82</sup> en la cual le manifiesta que de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y en el Decreto 4062 de 2011<sup>83</sup>, iniciará las actuaciones respectivas para verificar si ha observado las normas migratorias contenidas en el Decreto 1067 de 2015<sup>84</sup>.
- (iii) Formuló pliego de cargos en contra del ciudadano japonés Makoto Odakura<sup>85</sup> por incurrir en causal de deportación de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.13.1.2., numeral 3 del Decreto 1067 de 2015: “**CAUSALES DE DEPORTACIÓN (...) 3. Encontrarse en permanencia irregular en los términos del Capítulo 11 de este Título, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica**”<sup>86</sup>.
- (iv) El anterior acto administrativo se le notificó personalmente al actor a las 8:35 a.m., cuya acta fue suscrita por el actor<sup>87</sup>. En esta se le

<sup>80</sup> Folio 170

<sup>81</sup> Folio 172, Cuaderno principal

<sup>82</sup> Folio 173, Ibídem

<sup>83</sup> “Por la cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y su estructura”.

<sup>84</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

<sup>85</sup> Mediante Auto N° 20177120020405. Folio 175, Cuaderno principal

<sup>86</sup> El Capítulo 11 del Decreto 1067 de 2015 consagra las Disposiciones Migratorias, esto es, las reglas generales sobre migración en Colombia, entre las que se encuentran las relacionadas con los distintos tipos de visa y de control, vigilancia y verificación migratoria –Permiso de ingreso y permanencia–.

<sup>87</sup> Folio 176, Cuaderno principal: “Acto seguido se procedió a dar lectura al acto administrativo del cual se entrega copia auténtica, íntegra y gratuita (...)”.

informó que contra el auto de formulación de cargos no procedían los recursos administrativos.

- (v) Posteriormente, se encuentra un oficio escrito a mano y suscrito por el accionante en el que manifiesta que renuncia a términos: “(...) yo *Makoto Odakura con pasaporte Japones TZ1065853, Renuncia a las etapas Rrocesales (sic) y términos de ley y manifiesto (sic) que lkRegular (sic) por que vivir en Colombia es mas (sic) economico (sic)*”<sup>88</sup>.
- (vi) Después de la renuncia a términos, la autoridad migratoria expidió la Resolución N° 20177120009436 “*Por medio de la cual se decide una deportación del territorio colombiano*”<sup>89</sup>:

“(...) *MAKOTO ODAKURA (...) de nacionalidad JAPONESA, quien se presentó a la Regional Aeropuerto Eldorado el día 12 de abril de 2017, manifestando que: ‘incurrió en la permanencia irregular por que vivir en Colombia es más económico’ (...)*

*Así mismo, manifiesta que su ingreso a territorio nacional lo hizo con el fin de mantener su residencia en Colombia (...)*”.

Luego de referir los hechos, la actuación procesal y las consideraciones en las que concluye que el actor incurrió en la causal de deportación que señala el artículo 2.2.1.13.1.2., numeral 3, del Decreto 1067 de 2015 cuyo contenido se citó líneas atrás, y que, además, es considerada como falta grave por la normativa migratoria<sup>90</sup>, ese mismo día, impuso medida de deportación. Así mismo impuso una prohibición de ingreso al país por el término de 5 años, contados a partir de la fecha de su salida del país.

- (vii) A continuación, a las 9:05 a.m., la entidad accionada le notificó personalmente al señor Odakura el contenido de la anterior resolución por medio de la cual le impuso la medida de deportación. En esta misma diligencia, consta que se leyó dicho acto administrativo y se le informó que contra el mismo procedían los recursos de reposición y apelación “(...) *el primero ante la Coordinación del Grupo de Verificación Migratoria Especializado, y el segundo ante la Regional Aeropuerto Eldorado (sic) los que podrán ser interpuestos dentro de los diez (10) días siguientes a esta diligencia (...)*”<sup>91</sup>. (Subraya fuera de texto)

<sup>88</sup> Folio 178, Cuaderno principal

<sup>89</sup> Folio 179, Ibídem

<sup>90</sup> Artículo 16 de la Resolución 0714 del 12 de junio de 2015 “*Infracciones graves. El extranjero, que estando en el territorio nacional se encuentre en cualquiera de las siguientes circunstancias, podrá ser objeto de deportación por parte de la autoridad migratoria: (...) 3. Encontrarse en permanencia irregular en los términos de este Decreto, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica (...)*”.

<sup>91</sup> Folio 181, Cuaderno principal

- (viii) Finalmente, consta que contra la anterior resolución no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa, razón por la cual quedó en firme el 28 de abril de 2017.

Todo lo anterior permite concluir que está acreditado en el expediente que el actor se acercó al Grupo de Control Migratorio Especializado Regional Aeropuerto El Dorado el día 12 de abril de 2017 con el fin de resolver su situación migratoria, pues el permiso de ingreso y permanencia que se le otorgó por 90 días el 5 de diciembre de 2016 había vencido el 4 de marzo de 2017. Ante esta presunta infracción migratoria, la entidad accionada dio inicio a la actuación administrativa de carácter migratorio<sup>92</sup> y agotó todas las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio en una hora aproximadamente, entre las 8:05 y las 9:05 a.m., de ese mismo día.

Así mismo se observa que el actor renunció a términos luego de la etapa de formulación de cargos<sup>93</sup> y se pasó directamente a la decisión del caso. Por tanto, no se agotó la fase de descargos, periodo probatorio y alegatos. Tampoco se evidencia que el actor hubiese sido asistido o acompañado por un intérprete y/o traductor oficial durante el desarrollo de dicha actuación.

Cabe anotar que, en el presente caso, el actor renunció a términos luego de que se le notificara el auto de formulación de cargos, por tanto, las etapas de descargos, periodo probatorio y alegatos no se surtieron. En consecuencia, la autoridad administrativa emitió la decisión correspondiente y otorgó los recursos de ley respecto a esta resolución.

35. En sede de primera instancia, el Juez 33 Laboral del Circuito de Bogotá, accedió al amparo del derecho fundamental al debido proceso del actor, dejó sin efecto la totalidad de las actuaciones administrativas migratorias que se adelantaron en el Expediente N° 2017712540101010E y ordenó al Director General de Migración Colombia que emitiera un nuevo acto administrativo en el que diera inicio a las actuaciones pertinentes en materia migratoria, de conformidad con los términos previstos en el CPACA que garantizara el derecho de contradicción del accionante.

Debido a la anterior decisión, el Subdirector de Verificación Migratoria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, emitió la Resolución 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017 “*Por la cual se resuelve una Revocatoria Directa*”<sup>94</sup> en la que además de cumplir con lo dispuesto por la autoridad judicial, expuso argumentos adicionales:

---

<sup>92</sup> En el artículo 10.3.1. y siguientes, la Guía para la Verificación y el Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Migratorio, establece en términos generales estas etapas: (i) Inicio de la actuación administrativa sancionatoria mediante un informe de orden de trabajo o informe de caso, luego de lo cual la autoridad migratoria puede (ii) Formular cargos; (iii) Período probatorio; (iv) Alegatos; (v) Decisión y (vi) Recursos.

<sup>93</sup> Al respecto, el artículo 10.3.3. de la Guía para la verificación y el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia migratoria establece: “**NOTA:** La renuncia a términos o la renuncia a la presentación de recursos sólo opera una vez se notifica la formulación de cargos o cuando se decide de fondo”.

<sup>94</sup> Folios 302-309, Cuaderno principal

*“(...) Si bien es cierto el desarrollo del debido proceso administrativo sancionatorio se dio mediante el agotamiento de las etapas procesales, es claro que este se hizo en un solo día, donde el sujeto de control mediante escrito acepta los cargos formulados y renuncia a los términos del debido proceso (...) amparada en el artículo 119 del Código General de Procesos (sic) que dice; ‘...los términos son renunciables total o parcialmente por los interesados en cuyo favor se concedan...*

*Pero esto no implica, que la administración pueda desconocer la temporalidad que exige la debida notificación (...) En este punto donde se rompe la ritualidad del debido proceso, pues aunque el auto de formulación de cargos ha sido notificado debidamente, este no estará ejecutoriado hasta el día siguiente, único momento en el que puede ser exigible el cumplimiento del mismo (...)”<sup>95</sup>*

La Subdirección de Verificación Migratoria también sostuvo que es claro que el proceso administrativo sancionatorio se adelantó en contra del extranjero en cumplimiento de las disposiciones legales migratorias. Sin embargo, recordó que de manera constante ha generado lineamientos a las Direcciones Regionales sobre la importancia de respetar y observar los términos procesales para asegurar la realización del derecho al debido proceso, el cual, afirmó fue desconocido por la Regional al adelantar en un solo día la actuación administrativa, sin que el destinatario de la medida hubiese podido ejercer su derecho de contradicción y defensa. Por tanto, llamó la atención a la autoridad que adelantó este procedimiento para que observara los términos que contempla la Ley 1437 de 2011.

En virtud de lo anterior, el señor Odakura ingresó al país el 11 de enero de 2018 y en esta misma fecha Migración Colombia inició actuación administrativa bajo el Expediente N° 2017712540103642E<sup>96</sup>, y expidió el Auto N° 20187120002065 *“Por medio del cual se ordena la apertura de una actuación administrativa de carácter migratorio”*<sup>97</sup> que se le comunicó al actor en esta misma fecha. Después de lo cual, la entidad accionada profirió el Auto N° 20187120003185 del 16 de enero de 2018<sup>98</sup>, por el cual formuló pliego de cargos en contra del actor.

36. Con base en la decisión de tutela en segunda instancia, la autoridad migratoria emitió el Auto N° 20187120017405 del 12 de marzo de 2018 *“Por medio de la cual se decide un procedimiento administrativo sancionatorio en materia Migratoria”* y dispuso *“ARCHIVAR la actuación administrativa*

<sup>95</sup> Folios 307 y 308, Cuaderno principal

<sup>96</sup> Esta actuación administrativa se da como consecuencia del fallo del juez de tutela de primera instancia que originó la expedición del acto administrativo de revocatoria directa del proceso administrativo migratorio del 12 de abril de 2017. Por tanto, se dispuso que se adelantara bajo la estricta observancia de las reglas del debido proceso.

<sup>97</sup> Folio 310, Cuaderno principal

<sup>98</sup> Folio 314, Ibídem

*iniciada en contra del ciudadano de nacionalidad japonesa MAKOTO ODAKURA (...)*<sup>99</sup>.

Posteriormente, se observa que el 23 de marzo de 2018, la Subdirectora de Verificación Migratoria, en respuesta a la petición que elevó el apoderado del actor ante la entidad accionada con respecto a asuntos de reconocimiento de personería para actuar y otros, le comunicó que, en virtud del cumplimiento del fallo judicial de segunda instancia, la resolución mediante la cual se impuso medida de deportación el 12 de abril de 2017 **se encuentra vigente**<sup>100</sup>.

Es decir, la segunda actuación administrativa que inició el 11 de enero de 2018 en virtud del fallo judicial del juez de tutela en primera instancia se archivó y quedó vigente la primera, esto es, la del 12 de abril de 2017 que ordenó la medida de deportación, y a la cual se circunscribe el análisis de esta Sala.

37. Después de esto, el apoderado del actor interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el Auto del **12 de marzo de 2018** que ordenó el archivo de la actuación administrativa que se inició el 11 de enero de 2018, cuya pretensión es que continúe el trámite administrativo bajo la observancia del derecho al debido proceso y se le permita el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción<sup>101</sup>.

En virtud de lo anterior, el apoderado del actor refiere que el Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la ciudad de Cali le prorrogó el permiso de ingreso a partir del 11 de abril de 2018 hasta el día 7 de julio de 2018 en razón a que en la actualidad están pendientes de decisión los recursos administrativos que se interpusieron en contra de la resolución de archivo<sup>102</sup>.

38. Para la Sala, la entidad accionada violó el derecho al debido proceso del accionante con el procedimiento que surtió el 12 de abril del 2017 al no

<sup>99</sup> Folios 314 y 315, Ibídem

<sup>100</sup> Folios 116 (Reverso) y 117, Ibídem. Cabe resaltar que, tal y como se pudo verificar mediante llamada telefónica, el 30 de mayo de 2018, el señor Makoto Odakura se encuentra en territorio colombiano desde enero de 2018 en razón al fallo de tutela de primera instancia que protegió su derecho fundamental al debido proceso. Por esta razón, y para evitar que la decisión que adoptara la Sala de Revisión fuera ineficaz, se emitió una medida cautelar con el fin de que la entidad accionada no hiciera efectiva la medida de deportación contra el señor Odakura hasta que la Sala Sexta emitiera un pronunciamiento de fondo y, de esta manera, evitar la configuración de la carencia actual de objeto por daño consumado.

<sup>101</sup> Folios 118 (Reverso)- 120

<sup>102</sup> Según consulta realizada en: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/cedulas-para-reclamar/98-entidad/1800-permiso-temporal-de-permanencia>, el permiso temporal de permanencia (PTP) “*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) y es otorgado por una sola vez Este permiso estará fundamentado en dos condiciones:*

- *Para los extranjeros que ingresen al país como visitantes. ( es decir, que su nacionalidad no requiera Visa de ingreso* *Colombia)*
- *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 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”* (Consulta realizada el 19 de junio de 2018 a las 12:19 p.m.)

haberle suministrado el servicio de intérprete y/o traductor oficial al tutelante y por llevar a cabo el procedimiento en un tiempo tan corto que, a su vez, no le permitió al mismo ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.

Es importante recordar que la regla jurisprudencial en el caso de migrantes que no dominan el idioma castellano es que se les provea este servicio. Lo anterior, garantiza una defensa eficaz dentro del proceso y si bien, aunque los Estados tienen la potestad de fijar políticas migratorias en virtud del ejercicio de su soberanía esto no significa que están habilitados para desplegar actuaciones arbitrarias.

Puesto en otros términos, **no están en discusión las facultades de las autoridades migratorias sobre la aplicación de sus procedimientos**, pero ello no implica que en el despliegue de los mismos se desconozcan las disposiciones de orden legal y constitucional que garantizan el derecho al debido proceso.

A la luz de la normativa internacional, los extranjeros, aun encontrándose en situación de permanencia irregular, gozan de los mismos derechos y garantías de los ciudadanos nacionales. Más aún, en desarrollo de procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, donde el interesado debe contar con la posibilidad real de controvertir las medidas que se adopten al interior del mismo.

Como ya lo ha expuesto esta Corporación, uno de los pilares del debido proceso son los derechos de defensa y contradicción, y en el caso de los extranjeros que no dominan la lengua oficial en la que se desarrolla el procedimiento, dicha garantía se materializa en que cuenten con el servicio de un traductor y/o intérprete. Precisamente, la barrera del idioma, entre otras razones, determina la circunstancia de vulnerabilidad en la que se encuentran los extranjeros, por lo cual tienen la calidad de sujetos de especial protección en todos los Estados.

39. En este caso, está probado que durante todo el trámite administrativo migratorio el actor no contó con dicho servicio y aunque Migración Colombia argumentó que “(...) *en la valoración del funcionario encargado del proceso, no se consideró necesario toda vez que se observó el pleno dominio del idioma español por parte del señor MAKOTO ODAKURA, lo cual, se evidencia en video rutinario que adelanta la Unidad, sobre apartes de los procedimientos administrativos sancionatorios (...)*”<sup>103</sup> y que además, supone que como el accionante ha realizado algunos viajes desde el año 2007 por tiempos considerables, ha tenido oportunidad de practicar el idioma<sup>104</sup>.

Al respecto, esta Sala no comparte dicha conclusión, pues: (i) del video que se allegó no se deriva el pleno dominio del idioma castellano como lo afirma la

---

<sup>103</sup> Folio 124, Cuaderno principal

<sup>104</sup> *Ibíd*em

entidad accionada. En este, tan solo se observa que el actor pronuncia dos o tres palabras cortas y que en su gran mayoría asiente con la cabeza a las preguntas e indicaciones que le da, en español, la funcionaria de Migración Colombia con respecto al inicio del trámite administrativo<sup>105</sup> y; (ii) de los movimientos migratorios de los que informa la entidad, se observa que ha ingresado en varias oportunidades al país desde el 21 de abril de 2007 y, en distintos periodos y no es posible concluir que, en razón a dichas visitas, las cuales se interrumpieron en una oportunidad desde el 28 de marzo de 2008 al 30 de marzo de 2014, por mencionar un ejemplo, tenga pleno dominio del idioma castellano.

Además, el apoderado del accionante afirmó que el párrafo que escribió el señor Odakura para renunciar a términos se realizó con ayuda de traductores como “google” y otras herramientas de Internet. De esa traducción no se deriva que se entienda efectivamente el procedimiento y sus etapas y tampoco se cumple con el estándar de garantizar el conocimiento de la actuación administrativa.

De todas maneras, esta Corporación considera que de los argumentos precedentes no es posible concluir que el señor Makoto Odakura domina el idioma oficial de nuestro país y que comprendió el alcance de los documentos que firmó ni la manera en que podía agotar la vía gubernativa y acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En efecto, sin intérprete, es difícil asegurar que el señor Odakura comprendió la normativa que originó la medida de deportación y la manera de ejercer los recursos y acciones que tenía a su alcance ni que contaba con todos los elementos de juicio para cuestionar los actos administrativos, lo cual implica conocer, así sea de manera mínima, cómo funciona el sistema jurídico colombiano.

40. En conclusión, en el presente caso se vulneró el derecho al debido proceso en el trámite administrativo migratorio de carácter sancionatorio que se adelantó en contra del señor Makoto Odakura, porque no se le suministró el servicio de intérprete y/o traductor oficial que le permitiera ejercer de manera real y eficaz los derechos de contradicción y defensa dentro de dicho proceso.

Cabe destacar que el artículo 10.10.1. de la Guía para la Verificación y el Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia migratoria<sup>106</sup>, acerca de los traductores, establece que “(...) *se deben atender las formalidades en Materia Migratoria del Proceso de Verificación Migratoria, en armonía con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, respetando el derecho fundamental al debido proceso, del*

---

<sup>105</sup> Mediante correo electrónico se allegó un video con una duración 1 minuto y 37 segundos. Allí se observa, al inicio de la grabación, que la funcionaria de Migración Colombia le pregunta al actor si quiere ingresar o no a Colombia y él responde afirmativamente con la cabeza y luego con la palabra “mejor”.

<sup>106</sup> Folios 127-169, Cuaderno principal



*cual hace parte el Derecho de Contradicción y el Derecho a la Defensa de los sujetos procesales*<sup>107</sup>.

41. Sumado a lo anterior, esta Sala observa que el procedimiento administrativo migratorio se adelantó el mismo día y en un tiempo aproximado de una hora, lo cual también constituye una vulneración del derecho al debido proceso, específicamente, del derecho a un plazo razonable.

Sobre este punto, como se vio, la Sección Quinta del Consejo de Estado advirtió a Migración Colombia que no vuelva a incurrir en conductas como las que originaron la presentación de dicha acción constitucional y que cumpla con sus deberes constitucionales y legales. Ello, por cuanto en cada uno de los procedimientos administrativos que se adelantaron en contra de los actores, se encuentra probado que, el auto de apertura de actuación administrativa, el auto de formulación de cargos y la resolución de deportación datan de la misma fecha al igual que los documentos que suscribieron los ciudadanos cubanos en relación con la renuncia a términos dentro del proceso, la aceptación de los cargos que les imputaron y el desistimiento para presentar recursos. Todo lo cual prueba que Migración Colombia no siguió los términos establecidos en el CPACA para el desarrollo de este tipo de actuaciones migratorias.

Esto, ocurrió de manera similar en el presente caso, donde toda la actuación administrativa se agotó en un plazo excesivamente corto, 1 hora, lapso durante el cual se expidieron los actos administrativos de auto de apertura de la investigación, formulación de pliego de cargos y la decisión de imponer medida de deportación. A lo cual se suma la renuncia a términos del investigado y la suscripción de varios formatos sobre buen trato e información adicional que la entidad accionada le suministró al señor Makoto Odakura.

Es importante resaltar que tal y como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos la actuación sumaria vacía de contenido las garantías más básicas del derecho al debido proceso y afecta la garantía de la protección judicial, pues como se vio en este caso, así el actor tuviera a su disposición los recursos en sede gubernativa y ante la jurisdicción contenciosa, el hecho de que la medida de deportación se ejecutara ese mismo 12 de abril, le restó efectividad a los recursos que se le otorgaron. Así las cosas, se configuró lo que la Corte Interamericana denomina “*situación de imposibilidad fáctica*” porque el señor Odakura al estar fuera del país no contó con la posibilidad real de recurrir el acto administrativo mediante el cual se impuso la medida de deportación.

La anterior situación fue reconocida por el Subdirector de Verificación Migratoria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, al proferir el acto administrativo de revocatoria directa, en el que manifestó que “*(...) Si bien es cierto el desarrollo del debido proceso administrativo sancionatorio se dio mediante el agotamiento de las etapas procesales, es claro que este se hizo en un solo día (...) El debido proceso se centra en el*

<sup>107</sup> Folios 159 (Reverso) y 160, Cuaderno principal

*cumplimiento de la exigencia que el orden jurídico impone a los órganos del Estado, en relación con los administrados, dentro de la noción de legalidad; una de estas exigencias radica en el respeto y acatamiento de lo preestablecido y en la debida fundamentación de los actos administrativos de las entidades; (sic) Sin embargo, tal como se expuso anteriormente, este derecho fue desconocido en su totalidad por la Regional al adelantar en un solo día la actuación administrativa, sin que este pudiese acudir a la contradicción y defensa (...)*<sup>108</sup>.

Por tanto, esta Corporación insiste en la importancia de que Migración Colombia garantice los derechos fundamentales de las personas extranjeras, en especial, el debido proceso en los procedimientos administrativos migratorios de carácter sancionatorio, de acuerdo con todo lo expuesto.

42. Finalmente, la entidad accionada afirmó que el actor fue sancionado en los años 2014 y 2015 por la Regional Occidente de Migración Colombia, en la ciudad de Cali, al no efectuar los procedimientos migratorios correspondientes y exceder el tiempo de permanencia en el país, lo cual muestra que el accionante no ha entendido el procedimiento en materia migratoria.

Al respecto, esta Sala considera importante advertir al actor, a través de su apoderado judicial, que observe las normas y procedimientos internos como también adelante los trámites a que haya lugar, los cuales deben corresponder a las actividades que pretende desarrollar en el país. Todo esto, en el marco del respeto al debido proceso, que incluye la superación de las barreras idiomáticas.

Por lo antes anotado, esta Sala accederá al amparo del derecho al debido proceso, el cual se desconoció por la entidad accionada al adelantar el trámite administrativo migratorio en un solo día, esto es, el 12 de abril de 2017, y sin proveer el servicio de traductor y/o intérprete oficial al actor.

### **Conclusiones y decisión a adoptar**

43. Del análisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

- Los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales colombianos. Sin embargo, esto conlleva responsabilidades como quiera que deben cumplir con los deberes que el Legislador establece para todos los que se encuentran en el territorio nacional en cuanto al acatamiento de la Constitución, las leyes y el respeto a las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 Superior.
- La Corte ha señalado que en todo proceso judicial o administrativo es determinante que la persona contra la cual se dirige la acusación pueda defenderse respecto a los cargos que se le formulan y cuenten con la

---

<sup>108</sup> Folio 307 y 308, Cuaderno principal

prestación de un servicio público de defensa legal como una manifestación de la garantía a la defensa técnica.

- Toda persona tiene derecho a ser oída en un plazo razonable. Específicamente, los procedimientos administrativos que se adelanten contra ciudadanos extranjeros y que pueden culminar con la sanción de deportación, deben observar la garantía del plazo razonable. La razonabilidad del tiempo en el que se desarrolle dicha actuación debe analizarse en relación con la duración total del proceso, incluyendo los recursos judiciales que serían procedentes al interior del mismo.

Así, el plazo razonable puede desconocerse por la ausencia de celeridad y diligencia en la respectiva actuación, lo cual hace que la misma se extienda de manera irrazonable en el tiempo, o porque el procedimiento administrativo o judicial se realiza en un plazo excesivamente sumario, lo cual, de paso, afecta la eficacia de los recursos internos disponibles para controvertir la decisión de la autoridad estatal.

- En el ámbito del derecho internacional se han desarrollado ciertos límites en la aplicación de las políticas migratorias, por ejemplo, en los procedimientos que culminan con medida de deportación deben observarse las reglas del debido proceso y la garantía de la dignidad humana cualquiera que sea la condición jurídica o estatus migratorio de la persona.
- Las autoridades administrativas migratorias en desarrollo de sus competencias legales y constitucionales no pueden dictar actos administrativos sancionatorios sin observar garantías mínimas o tomar decisiones que afecten derechos fundamentales como el debido proceso, la defensa y contradicción.
- Toda persona contra la cual se dirige una acusación en un trámite judicial, administrativo o en otro tipo de asuntos, que no comprenda o hable con suficiencia el idioma en el que se adelanta la respectiva actuación, debe ser asistida gratuitamente por un traductor o intérprete para defender sus derechos y controvertir las decisiones que pueda afectarla.
- Una de las formas de garantizarle el debido proceso, en particular, los derechos de contradicción y defensa a una persona extranjera que no domina el idioma castellano en el contexto de un trámite administrativo de carácter migratorio es: (i) suministrándole el servicio de un traductor y/o intérprete oficial; y (ii) agotando las etapas de dicho procedimiento migratorio sancionatorio en los términos que contempla la ley.

44. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala revocará la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral que negó el amparo del derecho fundamental al

debido proceso del actor y confirmará la decisión del Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá en cuanto accedió al amparo invocado por el actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por consiguiente, dejará sin efecto los actos administrativos que se hubiesen emitido con posterioridad a la Resolución N° 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017, Expediente 2017712540101010E “*Por la cual se resuelve una Revocatoria Directa*”, por cuanto fue expedida en virtud de lo dispuesto por el Juez de tutela de primera instancia, y ordenará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, emita un acto administrativo que dé inicio a la actuación administrativa migratoria a que haya lugar en contra del ciudadano japonés Makoto Odakura, identificado con pasaporte N° TZ1065853, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley y teniendo en cuenta lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

También se prevendrá a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que garantice los derechos de defensa y contradicción en desarrollo de los procedimientos administrativos migratorios de carácter sancionatorio que adelanta, con sujeción a los términos que consagra la Ley 1437 de 2011, lo previsto en las normas constitucionales, de derechos humanos, y la jurisprudencia constitucional, en relación con la necesidad de proveer el servicio de traductor y/o intérprete oficial que le permita al migrante que no domina el idioma castellano expresarse y comprender los supuestos fácticos y jurídicos que dan lugar al trámite respectivo.

Teniendo en cuenta el fundamento jurídico número 42 de esta sentencia, se advertirá al apoderado judicial del actor que le informe al señor Makoto Odakura, a través de un intérprete y/o traductor oficial, acerca de la normativa colombiana que rige la situación migratoria en el país, en particular, las causales de incumplimiento de las normas migratorias que pueden culminar con medidas sancionatorias como la deportación y además, sobre el contenido de la presente providencia. Ello, con el fin de asegurar que el actor tenga conocimiento de las consecuencias que conlleva inobservar las normas migratorias en el territorio colombiano y también que acceda al contenido de la decisión y los fundamentos de la presente providencia.

Por último, ordenará compulsar copias de la acción de tutela, sus anexos y los fallos de instancia a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante las diligencias correspondientes en relación con los hechos que dieron origen a la presente acción constitucional.

Es importante advertir que no puede anularse el inicio de la actuación administrativa contra el actor, pues se observa que dicho procedimiento se adelantó ante el presunto desconocimiento de lo dispuesto en el ordenamiento

jurídico colombiano en materia migratoria por parte del ciudadano japonés Makoto Odakura.

#### IV. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- REVOCAR** la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, el 24 de enero de 2018, que negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso del actor. En su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia emitida por el Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá, el 16 de noviembre de 2017, en cuanto amparó el derecho al debido proceso del actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO** los actos administrativos que se hubiesen emitido con posterioridad a la Resolución N° 20175020000546 del 28 de noviembre de 2017, Expediente 2017712540101010E “*Por la cual se resuelve una Revocatoria Directa*”.

**TERCERO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, emita un acto administrativo que dé inicio a la actuación administrativa migratoria a que haya lugar en contra del ciudadano japonés Makoto Odakura, identificado con pasaporte N° TZ1065853, con el respeto y garantía del debido proceso en cada una de las etapas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO.- PREVENIR** a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que en lo sucesivo garantice los derechos de defensa y contradicción en desarrollo de los procedimientos administrativos migratorios de carácter sancionatorio, con sujeción a los términos previstos en la Ley 1437 de 2011 y a lo previsto en las normas constitucionales, de derechos humanos, y la jurisprudencia constitucional, en relación con la necesidad de proveer el servicio de traductor y/o intérprete oficial que le permita al migrante que no domina el idioma castellano expresarse y comprender los supuestos fácticos y jurídicos que dan lugar al trámite respectivo. Esto conforme a las reglas explicadas en esta sentencia.

**QUINTO.- ADVERTIR** al apoderado judicial del actor que le informe al señor Makoto Odakura, a través de un intérprete y/o traductor oficial, acerca de la normativa colombiana que rige la situación migratoria en el país, en particular,

las causales de incumplimiento de las normas migratorias que pueden culminar con medidas sancionatorias como la deportación y, también, sobre el contenido de la presente providencia en un término no superior a un (1) mes, a partir de la notificación de la misma.

**SEXTO.- ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se compulsen copias de la acción de tutela, sus anexos y los fallos de instancia a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante las diligencias correspondientes en relación con los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela.

**SÉPTIMO.-** Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General