

Sentencia C-702/15

MEDIDAS ESPECIALES PARA GARANTIZAR LA REUNIFICACION FAMILIAR DE LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS DE MANERA FORZOSA AL PAIS-Resultan acordes con la finalidad perseguida, la necesidad, idoneidad y proporcionalidad que se exige de la normatividad expedida en desarrollo del Estado de Emergencia decretado en la frontera Colombo-venezolana

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

La Corte reitera que la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera sostenida, que el control de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte en virtud del mandato de los artículos 215 y 241 de la Constitución Política, debe ser estricto y riguroso para evitar o subsanar la eventual contradicción con los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

ESTADOS DE EXCEPCION-Consagración constitucional/ESTADOS DE EXCEPCION-Instituciones diferenciables

ESTADOS DE EXCEPCION-Nueva regulación para garantizar su carácter restrictivo, excepcional y transitorio

ESTADOS DE EXCEPCION-Límites institucionales/ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADOS DE EXCEPCION-Modalidades

REUNIFICACION FAMILIAR DE COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCION EN VENEZUELA-Cumplimiento de requisitos materiales

En cuanto a los requisitos materiales exigidos por las normas constitucionales y estatutarias para una declaratoria de un estado de emergencia se aplicó el juicio (i) de conexidad: en el cual se determinó que existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia por parte del Decreto 1770 de 2015; (ii) de finalidad: que llevó a concluir a la Corporación que cada una de las medidas adoptadas por el Decreto 1772 de 2015 se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis humanitaria, específicamente en lo que atañe a la separación de familias en razón de la nacionalidad de sus integrantes, y a evitar la extensión de sus efectos; (iii) de necesidad: bajo cuyo examen la Corte Constitucional determinó que en el decreto legislativo se expresaron con claridad y suficiencia las razones que justifican las diferentes medidas, dejando en claro que son necesarias para alcanzar la finalidad de facilitar y proteger la reunificación de las familias afectadas por las medidas del Gobierno venezolano que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; (iv) de proporcionalidad: de cuyo análisis resultó para la Corte la conclusión de que las medidas adoptadas guardan completa proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar y de los derechos que se pretende proteger, y finalmente, (v) de incompatibilidad: en que se concluyó que en efecto el Decreto 1772 de 2015 deja en claro las razones por las cuales las disposiciones que exigen la apostilla en los documentos públicos extranjeros, cargos para los trámites de inmigración y sanciones económicas por permanencias extemporáneas a los venezolanos cónyuges o compañeros de colombianos que fueron deportados de Venezuela resultan incompatibles con el respectivo estado de excepción.

REUNIFICACION FAMILIAR DE COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCION EN VENEZUELA-  
Juicio de conexidad

REUNIFICACION FAMILIAR DE COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCION EN VENEZUELA-  
Juicio de finalidad, necesidad, proporcionalidad e incompatibilidad

REUNIFICACION FAMILIAR DE COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCION EN VENEZUELA-Exención del requisito de apostilla, cargos de entrada y nacionalización y multas por entradas o

permanencias extemporáneas en el país no configuran límites a derechos de personas en Colombia

Considera la Corte que las medidas del Decreto 1772 de 2015 (i) no establecen limitaciones a los derechos y libertades de personas residentes en el territorio nacional, antes bien, flexibilizan normas para hacer más efectivo el goce efectivo del derecho a la unidad familiar; (ii) que las mismas no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, puesto que no establecen restricción de derechos, sino que establecen una diferenciación positiva, fundada en una condición objetiva y con una finalidad legítima frente a los ciudadanos venezolanos que son cónyuges o compañeros permanentes de ciudadanos colombianos objeto de deportación a fin de facilitar su reunificación familiar en Colombia; (iii) que no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, en tanto los requisitos eximidos (apostilla, cargos administrativos y pagos de sanciones para la entrada en Colombia) no tienen incidencia en el normal funcionamiento del Estado (v) que no suprimen ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

Referencia: expediente RE-212

Revisión oficiosa del Decreto Legislativo número 1772 del 7 de septiembre de 2015, “Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela”

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Myriam Ávila Roldán (e), Luis Guillermo Guerrero Pérez,

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia de conformidad con los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

1.1. Mediante oficio del 8 de septiembre de 2015, el Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo número 1772 del 7 de septiembre de 2015, “Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela”.

1.2. El día dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), en reparto efectuado en la Sala Plena, el estudio del decreto de la referencia le correspondió al presente despacho.

1.3. De conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991[1] “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, mediante Auto del veintidós (22) de septiembre de dos mil quince (2015), el despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del proceso y decidió:

1.3.1. Oficiar, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República para que remitiera a esta Corporación un informe detallado acerca de las razones que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 1772 de 2015; su conexidad con el Decreto Legislativo 1770 de 2015, la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en estricto sentido de las medidas que contempla, y las razones por las cuales las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1772 de 2015 contribuirán a superar y/o contrarrestar la crisis.

Se determinó además, que el informe debía contener, entre otra información, la siguiente:  
(i) las razones detalladas que expliquen la necesidad de la expedición del Decreto

Legislativo 1772 de 2015; (ii) razones detalladas sobre el alcance de las disposiciones que contiene el Decreto Legislativo 1772 de 2015; (iii) los motivos por los cuales las disposiciones ordinarias sobre el tema no son suficientes para superar y/o contrarrestar la crisis en las zonas de frontera; (iv) las razones por las cuales las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1772 de 2015, contribuirán a superar y/o contrarrestar la crisis en las zonas afectadas.

1.3.3. Comunicar la iniciación de este proceso al Ministerio de Relaciones Exteriores, a Migración Colombia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

1.3.4. Invitar a la Cruz Roja Colombiana, a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la ACNUR – Agencia de la ONU para los Refugiados-, a las Facultades de Jurisprudencia y Ciencia Política de la Universidad del Rosario, a la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, a la Pontificia Universidad Javeriana – Sede Bogotá, a la Universidad del Sinú, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad de la Sabana, a la Universidad del Norte, a la Universidad Libre de Bogotá, a la Universidad del Valle, a la Universidad de Caldas y a la Universidad Nacional de Colombia, para que, si lo estiman conveniente, participen en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

1.3.5. Correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor.

## 2. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 49.628 del siete (07) de septiembre de dos mil quince (2015), es el siguiente:

“DECRETO 1772 DE 2015

(SIETE DE SEPTIEMBRE DE 2015)

Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados

como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.

## EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1770 de 2015, y

### CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante Decreto 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de dicho decreto, esto es, a partir del 07 de septiembre de 2015, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señala expresamente que debido a las deportaciones, expulsiones, repatriaciones y el retorno de colombianos efectuados por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la declaratoria de Estados de Excepción, se generó un fenómeno de desintegración familiar que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte de las autoridades colombianas con el fin de garantizar la efectiva

reunificación de las familias compuestas por nacionales colombianos y venezolanos.

Que estas medidas incluyen la exoneración o flexibilización del cumplimiento de requisitos legales para el otorgamiento de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y de la nacionalidad colombiana por adopción, que incluyen el pago de tasas a que hubiere lugar y multas por infracción de la ley migratoria.

Que para el trámite de expedición de esos permisos especiales y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, se hace necesaria la presentación de algunos documentos expedidos en el extranjero que permitan acreditar el cumplimiento de determinados requisitos por parte del solicitante.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 251 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, deberán estar debidamente apostillados o legalizados.

Que en atención al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional y ante la necesidad de adoptar medidas excepcionales para conjurar la crisis en relación con los casos de desintegración del núcleo familiar, se hace necesario prescindir del requisito de apostilla o legalización de los documentos públicos expedidos en el extranjero presentados para la obtención de permisos especiales de ingreso y permanencia y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, en consideración a la dificultad que el cumplimiento de este requisito representa para las personas que se encuentran en esta situación y que impediría la efectiva reunificación familiar.

Que en atención a las precarias condiciones en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, resulta indispensable eximir del pago de las tasas a que hubiere lugar y de las multas que se causen por infracción a la ley migratoria a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, repatriados, expulsados o retornados, que soliciten Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia o la nacionalidad colombiana por adopción y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

DECRETA

ARTÍCULO 1.- Exímase del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia por los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 2.- Exímase del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción por los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción (SIC) por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 3.- Exímase del pago de las tasas previstas en el artículo 3 de la Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados a partir de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 4.- Exímase de las sanciones económicas derivadas de la imposición de multas a que hubiere lugar con motivo de la infracción de las normas migratorias a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 5.- Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

3. RESPUESTA A LA SOLICITUD REALIZADA EN VIRTUD DEL AUTO DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015



### 3.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Vencido el término de fijación en lista el día siete (7) de octubre de dos mil quince (2015), y en cumplimiento de lo ordenado por el Auto del veintidós (22) de septiembre de dos mil quince (2015), se recibió por parte de esta Corporación un Informe remitido por la doctora Cristina Pardo Schlesinger, en calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, en virtud del cual se dispuso a defender la constitucionalidad del Decreto objeto de examen, de conformidad con las siguientes consideraciones:

3.1.1. Sostiene que el examen de los decretos que desarrollan una emergencia social debe sujetarse a diferentes requisitos señalados en la Constitución Política, en las disposiciones internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia” y en la jurisprudencia constitucional. Al respecto indica que en la sentencia C-146 de 2009, la Corte sostuvo lo siguiente:

“Para el caso de los decretos que desarrollen el estado de emergencia económica, social y ecológica, conformarán el parámetro de validez constitucional de la medida de excepción (i) las condiciones previstas en esa disposición, que deben estar exclusivamente encaminados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, a su vez, deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, condiciones que han sido agrupadas por la jurisprudencia constitucional bajo los criterios de conexidad y especificidad; (ii) los requisitos que a dichos decretos impone la normatividad estatutaria sobre los estados de excepción; y (iii) las normas ratificadas por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, las cuales prevalecen en el orden interno, por mandato expreso del artículo 93 C.P.”

3.1.2. De conformidad con lo anterior, y en el marco de la expedición de decretos legislativos por parte del Presidente de la República, indica que los criterios de constitucionalidad establecidos en los diferentes niveles normativos, permiten un análisis diferenciado de los fines de las medidas adoptadas, de los medios utilizados para alcanzar los mismos y de la relación de proporcionalidad que la correspondencia medio-fin implica; criterios que según sostiene, serán utilizados para sustentar ante esta Corporación las razones por las cuales el Decreto 1772 de 2015 cumple con los requisitos propios del juicio

de constitucionalidad.

3.1.3. Así bien, sostiene que el Decreto objeto de control de constitucionalidad, cumple en forma estricta con los requerimientos que la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 exigen para su expedición, a saber:

3.1.3.1. Ajuste formal del Decreto a derecho:

3.1.3.1.1. Firma: El mencionado decreto se encuentra debidamente firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho. Sin embargo, aclara que por disposición del Decreto 1767 del 4 de septiembre de 2015, la Ministra de Relaciones Exteriores se encontraba en comisión en el exterior, razón por la cual el Decreto 1772 de 2015 aparece firmado por el Ministro del Interior como encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores.

3.1.3.1.2. Motivación: El texto del Decreto 1772 de 2015 expone en los considerandos, los motivos en que se basó el Gobierno Nacional para expedir las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades que el artículo 215 superior y la Ley 137 de 1994 le confieren al Presidente de la República así:

“(…) Que mediante Decreto 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de dicho decreto, esto es, a partir del 07 de septiembre de 2015, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señala expresamente que debido a las deportaciones, expulsiones, repatriaciones y el retorno de colombianos efectuados por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la declaratoria de Estados de Excepción, se generó un fenómeno de desintegración familiar que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte de las autoridades colombianas con el fin de garantizar la efectiva reunificación de las familias compuestas por nacionales colombianos y venezolanos.

Que estas medidas incluyen la exoneración o flexibilización del cumplimiento de requisitos legales para el otorgamiento de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y de la nacionalidad colombiana por adopción, que incluyen el pago de tasas a que hubiere lugar y

multas por infracción de la ley migratoria.

Que para el trámite de expedición de esos permisos especiales y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, se hace necesaria la presentación de algunos documentos expedidos en el extranjero que permitan acreditar el cumplimiento de determinados requisitos por parte del solicitante.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 251 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, deberán estar debidamente apostillados o legalizados.

Que en atención al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional y ante la necesidad de adoptar medidas excepcionales para conjurar la crisis en relación con los casos de desintegración del núcleo familiar, se hace necesario prescindir del requisito de apostilla o legalización de los documentos públicos expedidos en el extranjero presentados para la obtención de permisos especiales de ingreso y permanencia y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, en consideración a la dificultad que el cumplimiento de este requisito representa para las personas que se encuentran en esta situación y que impediría la efectiva reunificación familiar.

Que en atención a las precarias condiciones en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, resulta indispensable eximir del pago de las tasas a que hubiere lugar y de las multas que se causen por infracción a la ley migratoria a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, repatriados, expulsados o retornados, que soliciten Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia o la nacionalidad colombiana por adopción y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes".  
(Subraya fuera del texto)

#### 3.1.3.2. Oportunidad:

El Decreto 1772 de 2015 fue expedido estando vigente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015.

3.1.3.3.1. Manifiesta que de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo objeto de estudio, se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar e impedir la extensión de los efectos generados por la perturbación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

3.1.3.3.2. Indica que en efecto, el decreto materia de estudio se sustenta en la existencia de los hechos perturbadores del orden económico, social y ecológico que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Social mediante el Decreto 1770 de 2015, entre las cuales se destacan:

“Que como consecuencia las adoptadas por el gobierno venezolano en desarrollo del Estado Excepción, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados a Colombia.

Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada connacionales ha generado una inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1 de enero 2015 al 20 agosto de año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las mismas medidas durante todo año 2014 (Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela- Informe Estadístico seguimiento N° 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 septiembre, 7 de septiembre 2015).

Que además la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registra 10.780 personas provenientes del territorio venezolano que han retornado al país desde que se desató la crisis. En efecto, tal como lo manifestó el señor Presidente de la República en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 2015 en

Cúcuta, una parte considerable de la migración se ha dado por miedo a las medidas represivas (destrucción de casas, deportaciones) que las autoridades venezolanas han tomado en contra de los colombianos. Esta información ha sido confirmada por inspectores internacionales como el coordinador residente y humanitario de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en entrevista que dio el 31 de agosto de 2015 a la emisora de Radio la W.

Que, por su parte, según el informe de situación 2 del 1º de septiembre de 2015 de la oficina para la coordinación de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en “el marco del estado de excepción constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del Estado Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de ago., 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto”.

Que según dicha publicación, a “31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles”.

Que de acuerdo con dicho documento entre “los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección internacional”.

Que, además, según comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de “acuerdo a información de público conocimiento, las personas deportadas se encontrarían en situación migratoria irregular en Venezuela. Esta información a su vez indica que las autoridades venezolanas habrían realizado redadas y operativos de control migratorio en barrios y lugares principalmente habitados por personas colombianas. En el marco de estos operativos, las autoridades venezolanas estarían desalojando forzosamente a las personas colombianas de sus casas, reportándose abusos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, para luego proceder a

deportar a las personas colombianas de forma arbitraria y colectiva. La forma en que se están llevando a cabo los operativos habría impedido que muchas de las personas pudiesen llevar consigo sus documentos y otros de sus bienes”.

Que de acuerdo con el mismo comunicado, la “CIDH a su vez ha recibido información indicando que muchas de las personas deportadas han sido separadas de sus familias. En algunos casos, personas adultas habrían sido deportadas sin sus hijos, así como otros familiares a Colombia. A través de videos publicados en medios de comunicación, la comisión ha tomado conocimiento de que las autoridades venezolanas han procedido a marcar con la letra “D” las casas de personas colombianas en el barrio La Invasión, para luego proceder a demolerlas tras haber desalojado y deportado arbitrariamente a las personas que habitaban en las mismas”.

Que según indica la CIDH en el documento, “el comisionado Felipe González, relator sobre los derechos de los migrantes de la CIDH, manifestó que... ‘La información de la que disponemos indica que estas deportaciones se estarían realizando de forma arbitraria, sin que se respetasen garantías de debido proceso migratorio, el principio de la unidad familiar, el interés superior del niño, el derecho a la integridad personal, ni el derecho a la propiedad de estas personas. La forma en la que se están llevando a cabo estas deportaciones indica que a estas personas se les están violando múltiples derechos humanos y que están siendo expulsadas de forma colectiva, algo que es completamente contrario al derecho internacional. Desde la comisión también nos preocupa que entre las personas deportadas se encuentran refugiados y otras personas que requieren protección internacional, sobre las cuales el Estado venezolano tiene un deber de respetar el principio de no devolución’”.

Que según lo informó la Canciller colombiana, María Ángela Holguín, en el Consejo Extraordinario de Ministros que se celebró el 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, a esa fecha ya se habían reportado los primeros casos de personas deportadas desde Caracas por la frontera venezolana con Arauca; al tiempo que el Ministerio del Interior tiene datos de deportaciones en otros puntos fronterizos sin cierre, lo que indica que las deportaciones se han venido ampliando a distintos puntos fronterizos con el país vecino.” (Subraya fuera del texto)

3.1.3.3.3. Aduce que los hechos desencadenados como consecuencia de la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Venezolano generaron un gran impacto en el orden económico, social y ecológico de la frontera, por lo cual se requirió la toma de acciones inmediatas para conjurar la emergencia, y que en virtud de ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1770 de 2015, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

3.1.3.3.4. Señala que el Gobierno Nacional adoptó, en virtud del Decreto 1772 de 2015 y dentro de las competencias otorgadas en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, algunas medidas excepcionales de tipo migratorio que permitieran la expedición de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia en el territorio nacional y el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana, a favor de los cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad venezolana

En este sentido, reseña que se decretaron las siguientes medidas de tipo migratorio para facilitar la reunificación familiar de los ciudadanos colombianos expulsados de Venezuela:

3.1.3.3.4.1. Se exime del requisito de apostilla y legalización de algunos de los documentos que se deben presentar para adelantar los trámites de obtención de los Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y de la nacionalidad colombiana por adopción:

(i) Indica que por lo general, los trámites de apostilla o legalización representan costos importantes para el interesado, además del cumplimiento de procedimientos que en algunos países representan un largo periodo de tiempo e incluso el traslado hacia otras ciudades.

(ii) En atención a la urgencia de reunificación familiar y con el fin de conjurar la grave situación en que quedaron muchas familias, dadas las medidas unilaterales adoptadas por el Gobierno venezolano, se hizo necesario proceder a regularizar y definir la situación migratoria de los nacionales venezolanos, a través de la expedición de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia que permitieran la reunificación familiar inmediata y el inicio del proceso de solicitud de nacionalidad colombiana, con el fin último de evitar a esas familias riesgos de separación por aspectos migratorios.

(iii) Mediante la exención del requisito de apostilla, se procura simplificar las gestiones para la obtención de los documentos que les permitirán establecerse legalmente en territorio nacional, o para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, facilitando, de esta manera, la consecución de la documentación requerida para adelantar dichos trámites con el fin principal de lograr la reunificación inmediata de estas familias y contribuir significativamente a conjurar algunas de las causas de la perturbación del orden económico y social presentado en la zona de frontera.

(iv) Considera que lo anterior cobra particular importancia si se tiene en cuenta que las familias que hoy se encuentran separadas y ubicadas en albergues, manifiestan sus objeciones a dejar estos lugares y a ser reubicadas, exigiendo previamente la reunificación de su familia.

3.1.3.3.4.2. Se exime del pago de las tasas previstas en el artículo 3 de la Ley 961 de 2005, para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de ciudadanía y demás servicios migratorios:

(i) Dado el rango legal que ostentan las normas que regulan el pago de las tasas previstas para la expedición de la cédula de ciudadanía y la prórroga de permanencia en el territorio nacional, y demás servicios migratorios, se hace indispensable la expedición de un decreto con la misma fuerza para eximir de este pago a los nacionales venezolanos que pretendan regularizar su situación migratoria en Colombia.

(ii) En este sentido, y mediante la exención del pago de tasas por los servicios migratorios descritos, se posibilita la consecución de la documentación requerida para permanecer legalmente en el territorio nacional, mientras se solicita la nacionalidad colombiana por adopción, con el propósito de lograr la reunificación inmediata de estas familias y contribuir significativamente a conjurar algunas de las causas de la perturbación del orden económico y social que se presenta en la zona de frontera.

(iii) De conformidad con el orden jurídico actual, cuando un ciudadano extranjero ingresa al país como titular de una visa con vigencia superior a 3 meses o ingresa con un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), debe tramitar ante Migración Colombia, la expedición de una cedula de ciudadanía cuyo valor equivale a \$160.000, o una Prórroga del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) que tiene un costo de \$81.000.



(iv) En este entendido, los ciudadanos venezolanos, cónyuges o compañeros permanentes de los colombianos que han sido sujetos de medidas de deportación, expulsión o retorno al país por parte de las autoridades venezolanas, que se han visto en la necesidad de desplazarse a Colombia con el fin de mantener unidas sus familias, y que pretendan regularizar su situación migratoria en Colombia, tendrían la obligación de disponer de los recursos económicos para pagar las tasas que cobra Migración Colombia.

(v) Sin embargo, se ha constatado que muchas de las familias afectadas tienen grandes limitaciones económicas, por lo que la poca disponibilidad de recursos debería ser utilizada para su sustento diario. En este sentido, se estableció la necesidad de exonerar a estas personas de los pagos en mención[2], ya que resultaría desproporcionado imponerles cargas adicionales de tipo económico a quienes están interesados en regularizar su situación migratoria en el país.

3.1.3.3.4.3. Se exime de las sanciones económicas derivadas de las multas por la infracción a las normas migratorias:

(i) Considera necesario eximir de las sanciones económicas impuestas por Migración Colombia, a las personas que por cuenta del cierre de fronteras, se vieron forzadas a ingresar al país por lugares distintos a los Puestos de Control Migratorio, incurriendo así, en infracciones a la normativa migratoria.

(ii) Con la exención de dichas sanciones económicas, se pretende facilitar la regularización de los ciudadanos venezolanos mediante la concesión de los permisos especiales y el trámite de naturalización como colombianos por adopción, en aras de la inmediata reintegración del núcleo familiar.

3.1.3.3.5. Concluye que mediante las exenciones establecidas, se pretende conjurar algunos de los efectos producidos por las decisiones del Gobierno de Venezuela, al facilitarle a los afectados por esta crisis los trámites exigidos para la regularización de su situación migratoria en el país y posterior solicitud de naturalización como colombianos por adopción; ello con el propósito principal de lograr la reunificación inmediata de estas familias.

3.1.3.3.6. Expone que se tiene entonces como finalidad principal, lograr que los nacionales venezolanos puedan establecerse de manera regular en el territorio nacional con sus

familias y se les pueda garantizar los derechos a una subsistencia digna, el trabajo, a la vivienda, a la familia, a la salud, entre otros.

#### 3.1.3.4. Necesidad

3.1.3.4.1. Teniendo en cuenta que la República de Colombia y la República Bolivariana son Estados Parte de la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros suscrita en la Haya, y que el requisito de apostilla de estos documentos reviste un carácter legal, indica que resulta indispensable que los documentos públicos otorgados por autoridad venezolana se presenten apostillados.

3.1.3.4.2. Así las cosas, sostiene que para la expedición de los “Permisos de Ingreso y Permanencia” y para adelantar el trámite para la obtención de la nacionalidad colombiana por adopción, se requiere la presentación de algunos documentos públicos que han sido expedidos por las autoridades venezolanas, los cuales deben aportarse apostillados, de acuerdo con las normas citadas.

3.1.3.4.3. En este contexto, señala que los ciudadanos colombianos y sus cónyuges o compañeros permanentes venezolanos afectados por las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano, de acuerdo con la información suministrada por las distintas entidades del Gobierno, se encuentran en una grave situación económica y social, por lo cual, no resulta viable la exigencia de este requisito para la presentación de la documentación requerida, con miras a establecerse con sus familias de manera legal en el territorio colombiano.

3.1.3.4.4. A su turno, la precaria situación y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, permite inferir que estas personas no tienen la posibilidad de retornar a Venezuela para efectos de apostillar la documentación expedida por ese Estado, y en ese sentido, el requisito de la apostilla se torna en un formalismo de difícil consecución y en un impedimento para permanecer con sus familias en Colombia.

3.1.3.4.5. Manifiesta que la exigencia de acreditación del requisito de apostilla obstaculizaría de forma grave la posibilidad de su permanencia legal en el territorio colombiano, impidiendo de esta forma, la efectiva e inmediata reunificación de estas familias.

3.1.3.4.6. En ese sentido, sostiene que la eliminación de este requisito, para los efectos señalados, permitiría a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados, cuya situación se enmarca dentro de este Estado de Excepción, minimizar los requisitos exigidos en la regularización de su situación migratoria, para acceder a la solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción, cuyo fin último es garantizar la reunificación efectiva e inmediata de estos extranjeros con sus familias colombianas.

3.1.3.4.7. Por otra parte, aduce que el pago de las tasas previstas para estos servicios migratorios reviste de un carácter legal que hace indispensable la expedición de un decreto con fuerza de ley para poder eximir de este trámite, dentro del marco de la declaratoria del Estado de Excepción, a los nacionales venezolanos que pretenden regularizar su situación migratoria en Colombia para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, en virtud de la medida de reunificación familiar señalada.

3.1.3.4.8. Con respecto a las razones por las cuales las disposiciones ordinarias sobre el tema no son suficientes para superar y contrarrestar la crisis en las zonas de frontera, indica que el cumplimiento de los requisitos que establece la ley para efectos de obtener ciertos documentos que legalicen la situación migratoria de los extranjeros, se convierte en un obstáculo insuperable para quienes buscan normalizar su situación migratoria en el país y permanecer cerca de sus familias.

3.1.3.4.9. Como tales requisitos están previstos en la ley y la administración no puede eliminarlos, suprimirlos o suspenderlos en beneficio de los emigrados, es necesario expedir un decreto legislativo que contenga normas de la misma jerarquía de las que se pretende modificar, en aras de garantizar la inmediata reagrupación de las familias colombo-venezolanas.

3.1.3.4.10. Frente a las razones por las cuales las medidas adoptadas en el Decreto objeto de estudio contribuirían a superar y contrarrestar la crisis en las zonas fronterizas, aduce que tales medidas tienen como propósito central garantizar la reunificación familiar de las personas afectadas por la deportación, expulsión y retorno al país, como consecuencia del cierre fronterizo efectuado por el Estado venezolano.

3.1.3.4.11. Como mecanismo principal para garantizar la finalidad referida, el Gobierno

Nacional contempló la medida de expedir a favor de los nacionales venezolanos afectados, Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia en el territorio nacional de carácter gratuito y con vigencia de 180 días, para así permitir la reintegración de su núcleo familiar, facilitar su proceso de regularización en el país y adelantar el trámite de su nacionalización como colombianos.

3.1.3.4.12. Expone que con la expedición de estos permisos, las personas podrían acceder a los beneficios dispuestos por el Gobierno Nacional para atender la crisis humanitaria, social y económica que se presenta, así como ejercer cualquier actividad en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación laboral o contrato de trabajo, lo cual garantizará que no se extiendan en el tiempo los efectos causados por la crisis en los municipios fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela.

3.1.3.4.13. De igual manera, sostiene que estas medidas contribuirían a que las personas afectadas puedan establecerse en el país, garantizando sus derechos fundamentales y la satisfacción de sus necesidades básicas insatisfechas, tales como el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda y trabajo; muestra de ello, es que para el día 25 de septiembre de 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores había logrado reunificar 70 familias, que incluyen 91 menores de edad.

### 3.1.3.5. Proporcionalidad

3.1.3.5.1. Sostiene que el Decreto materia de control de constitucionalidad resulta proporcional respecto de la gravedad de los hechos que busca conjurar, en tanto las masivas deportaciones, expulsiones y retornos de colombianos impulsados por el Estado venezolano, produjeron graves repercusiones de tipo económico y social, con incidencia directa en las familias compuestas por miembros de ambas nacionalidades.

3.1.3.5.2. Manifiesta que de acuerdo con información suministrada por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la fecha de expedición de los Decretos 1770 y 1772 de 2015, serían al menos 13.138 personas las perjudicadas debido a la emergencia que se vive en la frontera; todas ellas provenientes del territorio venezolano y con miedo a las medidas represivas que las autoridades venezolanas puedan ejercer en su contra, tales como desalojo forzado de sus viviendas, abusos, el uso excesivo de la fuerza y la deportación arbitraria y colectiva.

3.1.3.5.3. Indica que la mayoría de estas personas salieron de territorio venezolano sin enseres ni documentos, y forzados a apartarse de su familia, lo cual dio lugar a un fenómeno de desintegración familiar motivado por la situación de urgencia a que estuvieron expuestos los ciudadanos colombianos y por el interés legítimo de salvaguardar su vida y la de su familia.

3.1.3.5.4. Aduce que las medidas contempladas para mitigar los efectos adversos producidos por el cierre fronterizo y que afectaron a un gran número de personas localizadas en los municipios de frontera entre Colombia y Venezuela, constituyen mecanismos orientados al cese de las violaciones a los derechos fundamentales de los afectados.

3.1.3.5.5. Es así como la eliminación del requisito de apostilla y legalización de documentos públicos para la expedición de los Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia, busca contrarrestar las dilaciones y trabas para lograr el proceso de reunificación de las familias compuestas por miembros de nacionalidad colombiana y venezolana.

3.1.3.5.6. Finalmente concluye que las medidas previstas en el Decreto bajo estudio, tienen como finalidad: (i) brindar la protección necesaria a las familias afectadas permitiéndoles establecerse en el territorio nacional en condiciones dignas, y eliminando así los obstáculos que les impide regularizar su situación migratoria, con la posibilidad de acceder a los beneficios otorgados por el Gobierno Nacional; e (ii) impedir que debido a su precaria situación económica, no puedan acceder a los servicios migratorios.

3.1.3.5.7. Sostiene que, según informa Migración Colombia, al 25 de septiembre del año en curso, se han expedido 97 Permisos de Ingreso y Permanencia a nivel nacional, 4 Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y 8 solicitudes de cédula de ciudadanía.

#### 4. INTERVENCIONES

##### 4.1. Universidad del Rosario

El Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, considera que el Decreto Legislativo 1772 de 2015 debe ser declarado exequible de conformidad con las siguientes consideraciones:

4.1.1. Indica que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha establecido unos estrictos criterios para la procedencia de las expulsiones individuales o deportaciones de personas extranjeras que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado que no corresponde al de su nacionalidad; tales requisitos constituyen un límite a la soberanía de los países en el ejercicio de su política migratoria.

4.1.2. Manifiesta que en el caso de los colombianos que han sido víctimas de expulsiones masivas, a raíz de la práctica migratoria de la República Bolivariana de Venezuela, se pueden identificar numerosas vulneraciones a los derechos de estas personas, entre ellas, la separación de los menores de edad y la desintegración de sus familias.

4.1.3. Sostiene que el derecho a la vida familiar está reconocido en los tratados internacionales de los cuales hace parte el Estado colombiano; de conformidad con el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se prohíbe a las Partes cualquier tipo de injerencia arbitraria en la vida familiar de las personas, igualmente, el artículo 8.1. de la Convención sobre los Derechos de los Niños, dispone que los Estados se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar las relaciones familiares y se obligan a prevenir la separación familiar y mantener su unidad; disposiciones que se rescatan en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

4.1.4. En este sentido, señala que se ha estructurado un marco normativo de protección internacional que ubica a la familia en un lugar central dentro de la vida de las personas migrantes y que dichas normas se aplican a todas las personas independientemente de su origen nacional o racial, siendo también indiferente su situación jurídica de regularidad (documentado) o irregularidad (indocumentado) en la que se encuentren.

4.1.5. Aduce que debido a que son muchos los niños afectados por los procedimientos migratorios irregulares que ha adoptado el Estado venezolano, es oportuno tener en consideración para el análisis de constitucionalidad del Decreto 1771 de 2015, lo que ha estimado la jurisprudencia interamericana y la universal sobre la materia.

4.1.7. Indica que el Estado, al analizar las medidas más apropiadas en estos casos,

deberá adoptar aquellas que estén irradiadas por el interés superior del menor, el cual deberá ser tenido como la consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y largo plazo.

4.1.8. Se refiere también a la Opinión Consultiva No. 21 del 19 de agosto de 2014 solicitada por las Repúblicas de Argentina, de Brasil, de Paraguay y de Uruguay, en virtud de la cual se precisa que la vida familiar forma parte implícita del derecho genérico a la protección de la familia.

4.1.9. Sostiene que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existe una relación estrecha entre la deportación o la expulsión de los padres y la estabilidad de la vida familiar, y que si bien los Estados tienen dentro del ámbito de sus competencias soberanas elaborar y ejecutar sus propias políticas migratorias, al adoptar una medida que implique separar a los menores de su núcleo familiar, ésta deberá ser excepcional, temporal y estar estrictamente justificada por el interés superior del niño; de no darse cumplimiento a estos requisitos, el gobierno deberá buscar las alternativas para favorecer la reunificación familiar en el menor tiempo posible.

4.1.10. En este sentido, arguye que las medidas que ha adoptado Colombia con ocasión a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son perfectamente constitucionales, en la medida en que la supresión de trámites, procedimientos y exoneración de costos derivados de las diligencias migratorias, constituyen medidas oportunas y eficaces que eliminan los obstáculos y favorecen la reunificación pronta de las familias que han sido separadas.

4.1.11. Recuerda que para Colombia son vinculantes los compromisos internacionales contenidos en los tratados referenciados, en virtud de la aplicación del bloque de constitucionalidad, y en ese sentido, las normas transitorias adoptadas en este marco resultan ser respetuosas de la Constitución Política, pero sobre todo, de la dignidad de las personas, lo que redundará en el restablecimiento de sus derechos.

4.1.12. En estos términos, sostiene que debido a que las familias colombo-venezolanas han sufrido una desintegración en razón a la política migratoria adoptada por el Estado venezolano y al desconocimiento de las normas internacionales atrás referidas, es viable y constitucional que en su lugar, el Gobierno colombiano actúe en este sentido; toda vez que

con la situación actual resulta improbable el retorno de las personas expulsadas o deportadas al territorio de Venezuela.

4.1.13. Finalmente concluye que el Estado colombiano, bajo su forma de democrática y social de derecho, debe ser garante de los derechos de las personas afectadas por la crisis fronteriza, y esto se traduce en la supresión de los requisitos administrativo-consulares que permiten el restablecimiento oportuno de sus derechos.

#### 4.2. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

4.2.1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a través de su representante en Colombia, intervino en el presente proceso de constitucionalidad, no para discutir la adecuación de las normas examinadas frente a la legislación nacional preexistente, sino para determinar su congruencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Colombiano, y su idoneidad frente a la protección de las personas objeto de estas medidas.

4.2.2. En principio, sostiene que los estándares internacionales aplicables a los casos de refugiados, son los que se derivan de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, así como aquellos surgidos de otras fuentes del derecho internacional, incluyendo la costumbre internacional y las normas de ius cogens, entre otras.

En ese sentido, aduce que no encuentra que una disposición nacional que establezca mecanismos preferenciales para que un grupo particular de extranjeros accedan al territorio del país y adquieran un status migratorio particular, o se naturalicen como nacionales, sea contraria al derecho internacional. Por el contrario, sostiene que dado que el régimen de derechos humanos establece reglas mínimas de tratamiento, este tipo de medidas nacionales, que ofrecen un estándar de protección aún más alto a poblaciones particularmente vulnerables, son ciertamente bienvenidas.

Agrega que, encontrándose los extranjeros en el territorio de un Estado, éste no sólo debe respetar y promover sus derechos bajo su normatividad interna, sino que adicionalmente debe garantizar la efectividad de sus garantías fundamentales, incluyendo la unidad familiar y tener una nacionalidad.



4.2.4. El Derecho Internacional considera a la familia como elemento fundamental de la sociedad y como objeto de protección especial por parte de los Estados, quienes deben promover la reunificación de las familias que se hayan separado durante los movimientos migratorios, protección que debe extenderse a los casos en que dos o más individuos conformen una familia, incluyendo el caso de las parejas del mismo sexo.

Así las cosas, considera que el Decreto 1772 de 2015, flexibiliza los procesos de regulación del estatus migratorio en Colombia de los familiares venezolanos de los nacionales colombianos, lo cual está de acuerdo con el propósito de evitar la fractura y el distanciamiento temporal de las familias.

No obstante, considera que la medida puede complementarse con acciones encaminadas a: i) crear un procedimiento que regule las reunificaciones para los casos de familias separadas; ii) crear mecanismos que tengan en cuenta los riesgos extraordinarios que puedan presentarse en situaciones fronterizas, como la trata y el tráfico de personas; así como mecanismos de seguimiento en los casos de reunificación en los que hayan niños y adolescentes; iii) reconocer familias de distinta naturaleza en su conformación, como lo son las parejas comprometidas a casarse, parejas en matrimonios de hecho, parejas que han vivido juntas durante un periodo sustancial y las familias compuestas por las parejas del mismo sexo; iv) apoyar con los gastos de transporte, hospedaje y otros gastos necesarios para que el proceso de reunificación familiar sea posible.

4.2.5. En cuanto a la nacionalidad, la ACNUR revela que la ausencia de ésta conlleva a la situación de apátrida, lo que hace que la persona apátrida asuma el abandono de un Estado que proteja y promueva sus derechos, exponiéndola a múltiples riesgos.

Agrega que para evitar más casos de apátridas, dado el gran número de colombianos que han regresado al territorio de este país como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción de la República Bolivariana de Venezuela, la Registradora Nacional del Estado Civil ha adoptado medidas a nivel institucional para facilitar la confirmación de la nacionalidad colombiana de menores de edad, mediante la implementación de un sistema que requiere de dos testigos, con el fin de que la exigencia formal de registro apostillado no se convierta en un obstáculo para el goce de sus derechos.

En cuanto a estas medidas, indica que la ACNUR valora las medidas implementadas, pues

ellas han permitido el registro y confirmación de la nacionalidad colombiana de menores en situación de riesgo y vulnerabilidad. No obstante, sostiene que dichas medidas deben extenderse en el tiempo y en su cobertura a todo el territorio nacional, debido a que este grupo poblacional no se encuentra ubicado necesariamente en los municipios señalados por el Decreto.

También precisa que se hace necesario extender las medidas para la confirmación de la nacionalidad en el marco de emergencia, a personas mayores de edad que lo requieran, facilitando el cubrimiento de servicios básicos y evitando así el riesgo de apátrida.

Aunado a lo anterior, respecto a este punto, finalmente manifiesta que el Estado colombiano también debe establecer mecanismos y jornadas especiales para la confirmación de nacionalidad de poblaciones campesinas, afro descendientes, indígenas y poblaciones establecidas en zonas fronterizas, con el fin de evitar que el tratamiento de este tema sea exclusivamente coyuntural.

4.2.6. Por otra parte, sostiene que con el flujo masivo e intempestivo de personas al territorio nacional a través de la frontera colombiana, se ha expuesto a la población a un sinnúmero de problemas que requieren de respuestas inmediatas en términos humanitarios, así como la creación de medidas de mediano y largo plazo, las cuales consisten, entre otras, en: i) recibir orientación sobre los mecanismos para acceder a la oferta institucional del país; ii) acceso al agua, a la alimentación, a un albergue digno y seguro y al sistema educativo; iii) atención psicosocial; iv) apoyo en los procesos de reunificación familiar; y v) apoyo para la restitución de los bienes y tierras perdidas dentro y fuera del territorio nacional.

En este sentido, la ACNUR considera que la situación actual ha resaltado la importancia de tomar medidas urgentes con el fin de mejorar la capacidad de respuesta del Estado a las situaciones que puedan surgir en zonas de frontera, incluyendo: i) el fortalecimiento de mecanismos y esquemas permanentes de protección institucional y de cooperación entre socios claves, mediante la inclusión de planes de contingencia regionales y el diseño de rutas locales de atención y acceso a derechos; ii) recolección y análisis de información de frontera;; iii) sistemas de ingreso sensibles a la protección que cuente con estrategia de información que permita dar información básica en distintos idiomas en los sitios donde

entre la población; iv) fortalecimiento de los mecanismos de recepción; v) mecanismos para identificar perfiles y referir casos; vi) procesos y procedimientos de respuesta diferenciados.

#### 4.3. Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, presentó su intervención en la cual analiza los antecedentes y el contexto de emisión del Decreto analizado a fin de determinar su concordancia general con el orden constitucional colombiano.

4.3.1. Indica que el Decreto 1772 de 2015 debe ser analizado como respuesta a las graves afectaciones resultantes de las medidas tomadas por Venezuela, en el contexto de una serie de medidas de emergencia económica, social y ecológica tomadas por el gobierno colombiano y que están dirigidas a lograr la atención social, de reunificación familiar, convenios interadministrativos, definición de situación militar, mercado laboral, comercio e industria, transporte de carbón y reubicación de industrias colombianas localizadas en Venezuela.

4.3.2. Pasa a analizar las materias reguladas, y se adentra en el estudio del Tratado internacional vigente en materia de apostilla. Al respecto señala que se trata de la “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros” suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961.

Sostiene que la tendencia internacional en la materia se encamina a eliminar el requisito de la apostilla a favor del auge y desarrollo de los documentos electrónicos, tal como sucede en España.

4.3.3. Como conclusión, señala que en el Decreto 1772 de 2015 no se observa “nada que valla en contra de la Constitución Política de Colombia, ni de las normas internacionales básicas que rigen los mecanismos de apostilla contenidas en el Tratado de La Haya sobre la materia”.

4.3.4. Finalmente sugiere que el Gobierno de Colombia pida al Estado de Venezuela el cumplimiento de las normas mínimas sobre expulsión de extranjeros contenidas en el

proyecto de articulado adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, que en el artículo 4, impone la obligación jurídica de expulsar extranjeros únicamente en cumplimiento de decisión producida de conformidad con la Ley.

## 5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 1772 de 2015 de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen:

5.1. Señala que de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 241 superior y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994, el análisis de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades concedidas en virtud de los artículos 212, 213 y 215 constitucionales, debe ser integral, es decir, debe versar sobre los requisitos de forma y de fondo que son constitucionalmente exigibles para la expedición de este tipo de medidas.

### 5.2. Revisión del aspecto formal

5.2.1. Sostiene en relación con los requisitos de forma que deben verificarse en el estudio de constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Emergencia, que la Constitución y la Ley 137 de 1994 han señalado los siguientes: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el Estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho; (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia; y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición.

5.2.2. En estos términos, reseña que con base en las facultades contempladas en el artículo 215 superior y en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Social efectuada mediante el Decreto 1770 de 2015, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto 1772 de 2015, y fue publicado en el Diario Oficial No.

49.628 del 07 de septiembre de la misma anualidad, señalando en debida forma las razones y causas que condujeron a su expedición.

5.2.3. Anota que el referido decreto contó con la firma del Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos en dos ocasiones, obrando en propiedad como jefe de su propia cartera, y de acuerdo a la delegación de funciones como Ministro de Relaciones Exteriores, acto de delegación efectuado conforme al Decreto 1767 de 2015.

5.2.4. Manifiesta que no encuentra problemas de constitucionalidad en la referida delegación, ya que ésta se encuentra motivada en una comisión de servicios de la doctora María Ángela Holguín Cuellar, que implicaba ausentarse del territorio nacional y no en una forma de obviar la firma de la referida Ministra.

5.2.5. De conformidad con lo anterior, considera que el Decreto bajo estudio guarda los preceptos constitucionales formales.

### 5.3. Revisión del contenido normativo

5.3.1. Indica que en el marco de un decreto legislativo, las facultades del Gobierno Nacional deben estar destinadas a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia e impedir la extensión de sus efectos, por lo que los decretos extraordinarios pertinentes sólo pueden referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción, y las medidas que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos que se buscan conjurar:

“En lo que hace a los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si

éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (juicio de incompatibilidad)".

5.3.2. Así las cosas, sostiene que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 1770 de 2015, tiene como fundamento que, en virtud del Estado de Excepción decretado por el Gobierno Venezolano en varios municipios de la frontera con Colombia, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados del vecino país, generando una crisis de tipo humanitario, económico y social que ha impactado en forma directa la unión familiar.

5.3.3. Aduce que el Decreto objeto de estudio fue dictado para beneficiar a las personas venezolanas que sean cónyuges o compañeros permanentes de colombianas que hayan sido expulsados o retornados del territorio venezolano, y así favorecer la reunificación familiar, a través de la implementación de las siguientes medidas: (i) eximir del requisito de apostilla y legalización de los documentos públicos expedidos en el extranjero y que sean presentados para el trámite de permisos especiales de ingreso y permanencia; (ii) eximir del mismo requisito a tales personas para el trámite de nacionalidad colombiana por adopción; (iii) eximir del pago de tasas para la prórroga de permanencia en el territorio colombiano a las personas referidas; y (iv) eximir de las sanciones económicas en caso que dicha personas violen las normas migratorias.

5.3.4. Resalta que en general, las medidas adoptadas guardan estrecha relación con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, principalmente porque se encuentran dirigidas a atender los efectos humanitarios familiares que se han generado debido a la crisis fronteriza.

5.3.5. Señala que al evaluar los hechos que dieron origen a la calamidad social de las personas que sufrieron deportaciones o repatriaciones masivas de parte del vecino país, se encuentra que uno de los principales efectos que se produjeron consistió en la ruptura familiar, ya que en muchos casos el vínculo familiar estaba conformado por nacionales

colombianos y nacionales venezolanos; siendo esta situación un drama humano que merece ser atendido en forma prioritaria por el gobierno colombiano.

5.3.6. Recuerda que la Constitución Política reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y el derecho de los infantes a tener una familia como una de las prerrogativas fundamentales de nuestro ordenamiento, conforme a la centralidad que tiene la familia en el desarrollo del plan vital de cada ser humano.

5.3.7. Una vez analizadas las medidas implementadas por el Decreto, considera que si bien es cierto que es adecuado que el ordenamiento jurídico exija ciertas formalidades para verificar la autenticidad de los documentos públicos expedidos en el extranjero, en especial por cuanto las autoridades colombianas no tienen la obligación de conocer los procedimientos documentales foráneos, también lo es que ante una situación humanitaria de emergencia como la que se ha presentado, es admisible que se confiera un peso mayor al principio de la buena fe, obviándose las exigencias formales ordinarias.

5.3.8. Igualmente considera que si bien la Constitución Política permite establecer tratamientos diferenciados entre los nacionales y los extranjeros, en especial en lo relativo a las condiciones para el ingreso y permanencia en el territorio nacional, dichos requisitos son perfectamente subordinables a otros bienes superiores, tales como la reunificación familiar. Más aún, no se encuentra que las medidas adoptadas flexibilicen asuntos reservados directamente por la Constitución, como lo serían las clases de nacionalidad o los requisitos para acceder a ella, pues se circunscriben a asuntos de naturaleza administrativa como costos de trámites o multas.

5.3.9. Con respecto al requisito de proporcionalidad de las medidas implementadas, indica que todas ellas están destinadas directamente a beneficiar a las personas afectadas por las repatriaciones que dieron origen al Estado de Excepción, y por ello, su radio de aplicación no desborda las competencias presidenciales; esto porque más allá de favorecer directamente a los cónyuges o compañeros permanentes de las personas que han sido retornadas al país, lo que realmente se persigue es la garantía de la unidad familiar en el territorio colombiano, ante la imposibilidad de conformar nuevamente la familia en el territorio venezolano.

5.3.10. En este sentido, concluye que las medidas implementadas en virtud del Decreto

bajo estudio, efectivamente tienen por objeto conjurar los efectos de la crisis y no podrán ser utilizadas para un evento distinto al que dio origen a la situación excepcional presente.

5.3.11. Así mismo, sostiene que todas estas medidas están dirigidas a los familiares que sean identificados como personas afectadas por los hechos que dieron origen al estado de conmoción declarado mediante el Decreto 1770 de 2015, hecho con el cual se encuentra la necesaria conexión entre estas y aquél, lo que reafirma su conformidad con la Constitución Política.

## 6. CONSIDERACIONES

### 6.1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 1772 del 7 de septiembre de 2015, expedido en desarrollo del Decreto Legislativo Decreto Legislativo 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en virtud de lo previsto en el parágrafo del artículo 215 y en el numeral 7° del artículo 241 de la Constitución Política.

6.2. Alcance del control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos al amparo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

6.2.1. Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los llamados “Estados de Excepción”, dividiéndolos en tres instituciones claramente diferenciables: (i) el Estado de Guerra Exterior (C.P. art. 212), (ii) el Estado de Conmoción Interior (C.P. art. 213), y (iii) el Estado de Emergencia (C.P. art. 215).

6.2.2. Según lo ha puesto de presente esta Corporación, la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aún en situaciones de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución le otorga poderes excepcionales y transitorios al Gobierno Nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten a éste adoptar las medidas



necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad surgida.

6.2.3. Como respuesta al uso abusivo que históricamente se le dio en Colombia al régimen de excepción o anormalidad, el Constituyente de 1991 decidió introducirle importantes modificaciones con el fin de ajustar dicha institución a los condicionamientos propios del Estado Social de Derecho. Se configuró así una nueva regulación para los estados de excepción, dirigida a garantizar su carácter restrictivo, excepcional y transitorio y, además, se determinaron expresamente los límites a que estas excepciones se hallan sometidas. Esto, por cuanto el Constituyente tuvo claro “que ni siquiera en las situaciones de anormalidad le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. Por el contrario, ella parte del supuesto que precisamente en ese tipo de situaciones el Gobierno debe resistir la tentación del abuso y de allí que necesariamente deba sujetarse a los parámetros impuestos en la Carta”[3].

6.2.4. Dentro del propósito de ajustar los estados de excepción a la nueva concepción de Estado, la propia Constitución de 1991 se ocupó de fijar las directrices principales para su aplicación, e igualmente, de señalar los límites institucionales, formales y materiales para su ejercicio (arts. 212 a 215). Con ese mismo objetivo, le reconoció facultades precisas al legislador para que, por medio de una ley de naturaleza estatutaria (C.P. art. 154), procediera a desarrollar y fijar el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción, cometido que se cumplió con la expedición de la Ley 137 de 1994.

6.2.5. En cuanto hace a los límites institucionales, éstos se constituyeron a través de un control político, a cargo del Congreso de la República, y de un control jurídico, a cargo de la Corte Constitucional. La doctrina y la propia jurisprudencia han calificado dichos sistemas de control como de carácter mixto, que no necesariamente son incompatibles o excluyentes, si se tiene en cuenta que los mismos están dirigidos a examinar aspectos diferentes del ejercicio de las facultades excepcionales[4]. El control político se dirige a “deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social o ecológica sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (Art. 215 C. P.)”[5]. Por su parte, el control jurídico, que le corresponde a la Corte Constitucional, recae sobre los actos jurídicos adoptados por el Ejecutivo en virtud del estado de excepción, y está llamado a operar, “en aras de asegurar que, con ocasión de

la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta”[6]

6.2.6. Conforme lo ha señalado esta Corporación, el control jurídico, que como se ha expresado es de naturaleza constitucional, debe ejercerse, tanto sobre el decreto que declara el estado de excepción, como sobre los decretos legislativos que lo desarrollan, revistiendo el mismo un carácter integral, automático u oficioso[7], con el que se busca determinar, tanto por su aspecto formal como material, si efectivamente las medidas se expidieron con estricta sujeción a los mandatos contenidos en las normas que los regulan, o si, por el contrario, a través de ellas el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones establecidas.

6.2.7. En relación con esto último, la propia jurisprudencia constitucional ha precisado que los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, están sujetos a los requisitos y limitaciones, formales y materiales, que se desprenden de la propia Constitución (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción.

6.2.8. En la medida en que la regulación de excepción reviste tres modalidades, como son la Guerra Exterior, la Conmoción Interior y la Emergencia Económica, Social y Ecológica o de Calamidad Pública, el control constitucional que le corresponde adelantar a la Corte debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades o rasgos distintivos previstos para cada situación.

6.2.9. Tratándose del Estado de Emergencia, que interesa a esta causa, la Constitución, en el artículo 215, le ha establecido unos rasgos distintivos, que se constituyen en precisos límites al ejercicio de las facultades del Gobierno durante su invocación, dentro de los cuales resulta de interés destacar los siguientes:

(i) El estado de Emergencia se puede declarar por períodos hasta de treinta días, en cada caso, que sumados no excederán noventa días en el año calendario.

(ii) En el Decreto declarativo, el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias, y convocará al Congreso si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término, para que examine las causas de la declaratoria de Emergencia y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia de las medidas en ella adoptadas.

(iii) Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente con la firma de todos los ministros podrá dictar “decretos con fuerza de ley”, destinados “exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

(iv) Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia[8], lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes[9], en cuyo caso las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. [10]

(v) Los decretos legislativos que se dicten al amparo del Estado de Emergencia, “deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, evento en el cual las medidas que se adopten dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

(vi) Mediante los decretos de desarrollo del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

6.2.10. A partir de las citadas reglas, tal y como fueron desarrolladas por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, en el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

6.3. Examen formal del Decreto legislativo 1772 de 2015

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición.

6.3.1. Que haya sido dictado en desarrollo del decreto que declaró el examen de emergencia. En efecto, tal como surge de la parte considerativa del Decreto Legislativo 1772 de 20015, el mismo se dictó por el Presidente de la República “En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1770 de 2015”.

6.3.1.1. Fue el Decreto 1770 de 2015 el instrumento jurídico a través del cual fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional en frontera con Venezuela, por el término de treinta (30) días a partir del 07 de septiembre de 2015. En su artículo 3, el mencionado Decreto determina: El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias.

6.3.1.2. Por su parte, la Corte Constitucional adelantó el estudio de constitucionalidad del Decreto 1770 de 2015 encontrándolo ajustado a la Constitución y declarando su exequibilidad en la sentencia C-670 de 2015

6.3.1.3. En conclusión, la Corte encuentra que el Decreto 1772 de 2015 cumple con el requisito formal de haberse dictado en desarrollo de un Decreto que establece el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

6.3.2. Contar con la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho.

6.3.2.1. En efecto, constata la Corte que el mencionado decreto se encuentra debidamente firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros del Despacho, a excepción de la Ministra de Relaciones Exteriores. En su reemplazo aparece el

Ministro del Interior, encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores.

6.3.2.2. Según lo aclara la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, por disposición del Decreto 1767 del 4 de septiembre de 2015, la Ministra de Relaciones Exteriores se encontraba en comisión en el exterior, razón por la cual el Decreto 1772 de 2015 aparece firmado por el Ministro del Interior como encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores.

6.3.2.3. En consecuencia, la Corte Constitucional verifica que el Decreto 1772 de 2015 cumple con el requisito formal de llevar la firma del Presidente de la República y todos los Ministros.

6.3.3. Que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia.

6.3.3.1. Como lo ha determinado esta Corporación, el principio de temporalidad impone, entre otros aspectos, la expedición de los decretos legislativos de desarrollo dentro del término por el cual se declaró el respectivo estado de excepción. Ello significa que el Gobierno Nacional no puede dictar medidas legislativas extraordinarias por fuera del término establecido en el decreto declaratorio, ya que de hacerlo conllevaría indefectiblemente a la existencia de un vicio de procedimiento insaneable por falta de competencia.[11]

6.3.3.2. En el caso concreto, el Decreto 1772 de 2015 fue expedido en fecha siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015), exactamente la misma fecha en que se expidió la norma habilitante, el Decreto 1770 de 2015.

6.3.3.3. En consecuencia, la Corte Constitucional encuentra que el Decreto 1772 de 2015 cumple con el requisito formal de temporalidad al haberse dictado y promulgado dentro del término de treinta días posteriores a la expedición del Decreto que declaró el Estado de Emergencia.

6.3.4. El Decreto debe estar debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición.

6.3.4.1. Es el Artículo 215 superior quien exige que exista una motivación expresa de la norma. La Jurisprudencia constitucional lo considera satisfecho “en la medida en que en el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria”[12]. El examen formal en la materia se limita a establecer si existe o no una motivación expresa en el Decreto, sin entrar al estudio de su contenido, el que corresponderá a la fase de análisis de los requisitos materiales de la norma. El fundamento de este requisito ha sido explicado por la Corporación de la siguiente forma: “la exigencia de motivación no era una mera formalidad, sino un requisito de orden sustancial, porque la expresión de las razones de la declaratoria le permite a la corte ejercer control integral sobre los estados de excepción.”[13]

6.3.4.2. En el caso concreto, la Corte constata que el Decreto 1772 de 2015 contiene una motivación amplia y detallada, que expone con claridad las razones que llevaron al Gobierno Nacional a tomar las decisiones que allí se consignan. Para la Corte, la exposición de motivos es suficientemente amplia, detalla con precisión las causas que dan lugar a las medidas y en ese sentido resulta suficiente para poder realizar un examen minucioso del contenido de los mismos en el posterior estudio de cumplimiento de los requisitos materiales de la norma.

6.3.5. En conclusión, la Corte encuentra que el Decreto 1772 de 2015 se ajusta a los requisitos formales exigidos para su exequibilidad, y en consecuencia, pasa a analizar los requisitos materiales.

#### 6.4. Examen sustancial del Decreto 1772 de 2015.

En lo que respecta a los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la

gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (juicio de incompatibilidad).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

Previo al análisis de los requisitos, la Corte considera pertinente traer a colación las medidas que serán objeto de análisis. Los artículos 1 a 4 del Decreto analizado establecen, en resumen, las siguientes medidas, por las cuales se exime:

1. Del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia (Art. 1),
2. Del mismo requisito, a los documentos presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción.
3. Del pago de las tasas previstas en el artículo 3 de la Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios;
4. De las sanciones económicas derivadas de la imposición de multas a que hubiere

lugar con motivo de la infracción de las normas migratorias,

#### 6.4.1. Juicio de conexidad

Para su exequibilidad, las medidas adoptadas en el Decreto 1772 de 2015 deberán contar con una relación directa y específica con las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia.

6.4.1.1. El Estado de Emergencia fue declarado por el Decreto 1770 de 2015. En dicho decreto se señala expresamente que debido a las deportaciones, expulsiones, repatriaciones y el retorno de colombianos efectuados por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la declaratoria de Estados de Excepción, se generó un fenómeno de desintegración familiar que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte de las autoridades colombianas con el fin de garantizar la efectiva reunificación de las familias compuestas por nacionales colombianos y venezolanos.

6.4.1.2. Según indica la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el decreto materia de estudio se sustenta en la existencia de los hechos perturbadores del orden económico, social y ecológico que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Social mediante el Decreto 1770 de 2015, entre las cuales se destacan:

“Que como consecuencia las adoptadas por el gobierno venezolano en desarrollo del Estado Excepción, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados a Colombia.

Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada connacionales ha generado una inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden



a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1 de enero 2015 al 20 agosto de año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las mismas medidas durante todo año 2014 (Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela- Informe Estadístico seguimiento N° 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 septiembre, 7 de septiembre 2015).

Que además la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registra 10.780 personas provenientes del territorio venezolano que han retornado al país desde que se desató la crisis. En efecto, tal como lo manifestó el señor Presidente de la República en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, una parte considerable de la migración se ha dado por miedo a las medidas represivas (destrucción de casas, deportaciones) que las autoridades venezolanas han tomado en contra de los colombianos. Esta información ha sido confirmada por inspectores internacionales como el coordinador residente y humanitario de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en entrevista que dio el 31 de agosto de 2015 a la emisora de Radio la W.

Que en el mismo informe de la UNGRD se tienen datos totales de que a la fecha serían al menos 13.138 personas perjudicadas con la emergencia en la frontera.

Que, por su parte, según el informe de situación 2 del 1º de septiembre de 2015 de la oficina para la coordinación de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en “el marco del estado de excepción constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del Estado Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de ago., 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto”.

Que según dicha publicación, a “31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de

formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles”.

Que de acuerdo con dicho documento entre “los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección internacional”.

Que, además, según comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de “acuerdo a información de público conocimiento, las personas deportadas se encontrarían en situación migratoria irregular en Venezuela. Esta información a su vez indica que las autoridades venezolanas habrían realizado redadas y operativos de control migratorio en barrios y lugares principalmente habitados por personas colombianas. En el marco de estos operativos, las autoridades venezolanas estarían desalojando forzosamente a las personas colombianas de sus casas, reportándose abusos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, para luego proceder a deportar a las personas colombianas de forma arbitraria y colectiva. La forma en que se están llevando a cabo los operativos habría impedido que muchas de las personas pudiesen llevar consigo sus documentos y otros de sus bienes”.

Que de acuerdo con el mismo comunicado, la “CIDH a su vez ha recibido información indicando que muchas de las personas deportadas han sido separadas de sus familias. En algunos casos, personas adultas habrían sido deportadas sin sus hijos, así como otros familiares a Colombia. A través de videos publicados en medios de comunicación, la comisión ha tomado conocimiento de que las autoridades venezolanas han procedido a marcar con la letra “D” las casas de personas colombianas en el barrio La Invasión, para luego proceder a demolerlas tras haber desalojado y deportado arbitrariamente a las personas que habitaban en las mismas”.

Que según indica la CIDH en el documento, “el comisionado Felipe González, relator sobre los derechos de los migrantes de la CIDH, manifestó que... ‘La información de la que disponemos indica que estas deportaciones se estarían realizando de forma arbitraria, sin que se respetasen garantías de debido proceso migratorio, el principio de la unidad familiar, el interés superior del niño, el derecho a la integridad personal, ni el derecho a la propiedad de estas personas. La forma en la que se están llevando a cabo estas deportaciones indica que a estas personas se les están violando múltiples derechos

humanos y que están siendo expulsadas de forma colectiva, algo que es completamente contrario al derecho internacional. Desde la comisión también nos preocupa que entre las personas deportadas se encuentran refugiados y otras personas que requieren protección internacional, sobre las cuales el Estado venezolano tiene un deber de respetar el principio de no devolución”.

Que según lo informó la Canciller colombiana, María Ángela Holguín, en el Consejo Extraordinario de Ministros que se celebró el 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, a esa fecha ya se habían reportado los primeros casos de personas deportadas desde Caracas por la frontera venezolana con Arauca; al tiempo que el Ministerio del Interior tiene datos de deportaciones en otros puntos fronterizos sin cierre, lo que indica que las deportaciones se han venido ampliando a distintos puntos fronterizos con el país vecino.” (Subraya fuera del texto)

6.4.1.3. El Decreto 1772 de 2015 está dirigido a establecer una serie de medidas relacionadas directamente con la superación de las barreras administrativas y económicas que, el proceso de inmigración colombiano pueda constituir para el logro de la reunificación de aquellas familias que fuesen afectadas por las deportaciones realizadas en Venezuela.

El contenido y alcance de las medidas decretadas, su ámbito de aplicación y el efecto que ellas producen está claramente relacionado y delimitado a facilitar la reunificación familiar y se constituyen como herramientas para proteger y garantizar los derechos especialmente de los menores que requieren de la protección de sus padres.

6.4.1.4. En consecuencia, para la Corte es claro que las medidas ordenadas por el Decreto estudiado, tienen plena conexidad con la norma que declaró el Estado de Emergencia, y están dirigidas a paliar las dificultades que encuentran las familias compuestas por ciudadanos colombianos y venezolanos, que fueron afectadas por las deportaciones del vecino país, de tal forma que los trámites para llevar a cabo su reunificación en Colombia se puedan hacer de forma más ágil al flexibilizar requisitos formales y excluir ciertos tributos.

#### 6.4.2. Juicio de finalidad

Debe la Corte estudiar si el Decreto Legislativo expresó claramente las razones que

justifican las medidas tomadas y si éstas resultan necesarias para los fines que motivaron el Estado de Emergencia.

6.4.2.1. El Decreto 1772 de 2015 se motiva de forma expresa en varios párrafos que ya han sido referidos en esta sentencia y que dan cuenta, de que las razones en que se fundamenta son las siguientes:

(i) Existe información de fuentes nacionales e internacionales que corrobora que, como producto de las medidas tomadas por el Gobierno de Venezuela en Estado de Excepción, un gran número de colombianos -según informe de la UNGRD serían al menos 13.138- fue expulsado y repatriado a Colombia, ingresando al país por los puestos de Control Migratorio en la frontera de Venezuela. Según la información disponible, de dichas personas, el 19 % eran menores de edad.

(ii) El número de personas que entró al país en ocasión a las medidas del Gobierno de Venezuela, durante tan solo 17 días, corresponde a más de 4 veces, el número total de personas que habían entrado al país en los 7 meses que van corridos del año 2015.

(iii) Según información de la CIDH, las deportaciones han sido resultado de acciones abusivas e intempestivas por parte de las autoridades venezolanas y muchas personas han sido separadas de sus familias, sin que se respeten los procedimientos migratorios y en vulneración del derecho a la unidad familiar.

6.4.2.2. En ese contexto, y para lograr el objetivo expuesto en el Decreto que establece el Estado de Emergencia respecto de lograr la reunificación de las familias compuestas por nacionales colombianos y venezolanos, el Decreto prevé:

Que estas medidas incluyen la exoneración o flexibilización del cumplimiento de requisitos legales para el otorgamiento de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y de la nacionalidad colombiana por adopción, que incluyen el pago de tasas a que hubiere lugar y multas por infracción de la ley migratoria.

6.4.2.3. Encuentra la Corte que en el texto del Decreto analizado está suficientemente explícita la finalidad de las medidas decretadas, consistente en facilitar la reunificación familiar eliminando los requisitos que se convierten en barreras para el ingreso al país o la

nacionalización de los ciudadanos venezolanos que hicieren parte de las familias de colombianos que están siendo deportadas.

Explica la Presidencia de la República que, mediante la exención del requisito de apostilla, se procura simplificar las gestiones para la obtención de los documentos que les permitirán establecerse legalmente en territorio nacional, o para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, facilitando, de esta manera, la consecución de la documentación requerida para adelantar dichos trámites con el fin principal de lograr la reunificación inmediata de estas familias y contribuir significativamente a conjurar algunas de las causas de la perturbación del orden económico y social presentado en la zona de frontera.

Por otra parte, mediante la exención del pago de tasas por los servicios migratorios descritos, se posibilita la consecución de la documentación requerida para permanecer legalmente en el territorio nacional, mientras se solicita la nacionalidad colombiana por adopción, con el propósito de lograr la reunificación inmediata de estas familias y contribuir significativamente a conjurar algunas de las causas de la perturbación del orden económico y social que se presenta en la zona de frontera.

En igual sentido, se considera necesario eximir de las sanciones económicas impuestas por Migración Colombia, a las personas que por cuenta del cierre de fronteras, se vieron forzadas a ingresar al país por lugares distintos a los Puestos de Control Migratorio, incurriendo así, en infracciones a la normativa migratoria. Con la exención de dichas sanciones económicas, se pretende facilitar la regularización de los ciudadanos venezolanos mediante la concesión de los permisos especiales y el trámite de naturalización como colombianos por adopción, en aras de la inmediata reintegración del núcleo familiar.

6.4.2.4. Visto lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que el Decreto analizado cumple con el juicio de finalidad.

#### 6.4.3. Juicio de Necesidad

En Colombia el requisito de apostilla de los documentos públicos extranjeros solicitados para la expedición de los Permisos de Ingreso y Permanencia y para adelantar el trámite para la obtención de la nacionalidad colombiana por adopción reviste un carácter legal, y en consecuencia es una exigencia vigente que los documentos públicos otorgados por

autoridad venezolana se presenten apostillados.

6.4.3.1. Como lo explica el Decreto analizado, de conformidad con lo previsto en el artículo 251 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, deberán estar debidamente apostillados o legalizados.

En este contexto, los ciudadanos colombianos y sus cónyuges o compañeros permanentes venezolanos afectados por las medidas del Gobierno venezolano que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia, de acuerdo con la información suministrada por las distintas entidades del Gobierno, se encuentran en una grave situación económica y social, ante lo cual la exigencia de este requisito para la presentación de la documentación requerida, con miras a establecerse con sus familias de manera legal en el territorio colombiano, se convierte en un obstáculo.

6.4.3.2. La precaria situación y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran estas personas, sumando al hecho de que no les es posible retornar a Venezuela para efectos de apostillar la documentación expedida por ese Estado, convierte el requisito de la apostilla en un formalismo de difícil consecución y en un impedimento para la reunificación inmediata y permanencia de sus familias en Colombia.

6.4.3.3. Por otra parte, dada la situación de emergencia en que se encuentran las personas a quienes se pretende beneficiar con la medida, el hecho de eximirles de los cobros exigidos para los tramites de residencia e inmigración se convierte en una herramienta necesaria para el logro del objetivo de reunificación familiar.

6.4.3.4. Tanto el requisito de apostilla como el pago de las tasas previstas para estos servicios migratorios revisten de un carácter legal que hace indispensable la expedición de un decreto con fuerza de ley para poder eximir de este trámite, dentro del marco de la declaratoria del Estado de Excepción, a los nacionales venezolanos que pretenden regularizar su situación migratoria en Colombia para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, en virtud de la medida de reunificación familiar señalada.

Los requisitos están previstos en la ley y la administración no puede eliminarlos, suprimirlos o suspenderlos en beneficio de los emigrados, sino a través de normas de la misma

jerarquía, como el decreto legislativo que aquí se analiza.

6.4.3.5. En ese sentido, encuentra la Corte que la medida resulta necesaria para poder facilitar la reunificación familiar de las personas afectadas, habida cuenta la naturaleza legal de las exigencias que se pretenden suspender, y las circunstancias fácticas que motivan la medida.

#### 6.4.4. Juicio de Proporcionalidad

6.4.4.1. Tal como lo recalcan las intervenciones, actualmente existe un marco normativo de protección internacional que protege a la familia y en particular el derecho a que ella permanezca unida, en particular respecto de las personas migrantes independientemente de su origen nacional o racial, su situación jurídica de regularidad (documentado) o irregularidad (indocumentado).

6.4.4.2. En efecto, el derecho a la vida familiar y a la unidad familiar está reconocido en diversos tratados internacionales ratificados por Colombia; de conformidad con el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se prohíbe a los Estados cualquier tipo de injerencia arbitraria en la vida familiar de las personas, igualmente, el artículo 8.1. de la Convención sobre los Derechos de los Niños, dispone que las partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar las relaciones familiares y se obligan a prevenir la separación familiar y mantener su unidad; disposiciones que se rescatan en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y en la Convención Americana de Derechos Humanos.[14]

6.4.4.3. Según manifiesta la Presidencia de la República, de acuerdo con información suministrada por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la fecha de expedición de los Decretos 1770 y 1772 de 2015, serían al menos 13.138 personas las perjudicadas debido a la emergencia que se vive en la frontera; todas ellas provenientes del territorio venezolano y con miedo a las medidas represivas que las autoridades venezolanas puedan ejercer en su contra, tales como desalojo forzado de sus viviendas, abusos, el uso excesivo de la fuerza y la deportación arbitraria y colectiva.

6.4.4.4. Al parecer, la mayoría de estas personas salieron de territorio venezolano sin enseres ni documentos, y forzados a apartarse de su familia, lo cual dio lugar a un

fenómeno de desintegración familiar motivado por la situación de urgencia a que estuvieron expuestos los ciudadanos colombianos y por el interés legítimo de salvaguardar su vida y la de su familia.

6.4.4.5. En ese contexto, según la Presidencia de la República, las medidas contempladas para mitigar los efectos adversos producidos por el cierre fronterizo y que afectaron a un gran número de personas localizadas en los municipios de frontera entre Colombia y Venezuela, constituyen mecanismos orientados al cese de las violaciones a los derechos fundamentales de los afectados.

6.4.4.6. Para la Corte, queda claro que las medidas adoptadas por el Decreto 1772 de 2015 constituyen excepciones justificadas para el cumplimiento de algunos de los requisitos legales para los procesos destinados a lograr la reunificación familiar de quienes entran al país que, de otra forma y dada a situación de gravedad y urgencia que dio lugar a la declaratoria de Estado de Emergencia, se convertirían en obstáculos para quienes, en situación precaria, con graves dificultades para volver a Venezuela y con las dificultades propias de la situación, verían en las exigencias de apostilla y en los cobros eximidos unas graves barreras para lograr mantener sus familias unidas.

6.4.4.7. En ese sentido, la Corte encuentra que, habida cuenta la importancia del derecho a la vida familiar y la unidad familiar que se persigue proteger, y de las situaciones fácticas de lo sucedido en la zona de frontera afectada, las medidas tomadas por el Decreto estudiado resultan proporcionales y adecuadas.

#### 6.4.5. El juicio de incompatibilidad

Le corresponde a la corte finalmente establecer si las disposiciones legales suspendidas con el Decreto Legislativo son incompatibles con los objetivos que persigue la norma, en el caso concreto, el objetivo de facilitar los procesos de ingreso al país por parte de los ciudadanos venezolanos parientes de colombianos que fueron deportados de Venezuela en razón de las medidas extraordinarias que allí se decretaron.

6.4.5.1. Para la Corte es claro, según los análisis que se hicieron en el juicio de necesidad y finalidad, que efectivamente las normas legales afectadas por el Decreto, dadas las circunstancias excepcionales y graves que han motivado la expedición del Estado



de Excepción, constituyen barreras para la reunificación familiar de aquellas familias compuestas por ciudadanos colombianos que han sido objeto de las deportaciones y ciudadanos venezolanos.

6.4.5.2. Se ha insistido en este fallo, que el objetivo principal del Decreto-Legislativo 1772 de 2015, es establecer una estrategia para enfrentar el riesgo de afectación a la unificación familiar de aquellos grupos familiares compuestos por ciudadanos venezolanos y colombianos deportados a Colombia por las medidas extraordinarias tomadas en la zona de frontera por parte de Venezuela. Para dar cumplimiento a dicho propósito, se adoptaron medidas dirigidas a flexibilizar las disposiciones vigentes en lo relacionado con las exigencias de apostilla en los documentos públicos extranjeros, reducción de las tasas para los trámites de nacionalización y permisos de residencia, así como exención de las multas por la infracción de normas migratorias.

6.4.5.3. Cabe destacar, que las medidas adoptadas en el Decreto-Legislativo implican una suspensión a los efectos del artículo 251 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012 que establece que “los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionarios de éste o con su intervención, deberán estar debidamente apostillados o legalizados.” Suspende igualmente el efecto del artículo 3 de la Ley 961 de 2005, que establece las tasas para la prórroga de permanencia de los extranjeros en el territorio nacional, y finalmente, suspende la aplicación de las multas reguladas en el Artículo 72 del Decreto 834 de 2013 del Ministerio de Relaciones Exteriores y en particular de la Resolución 714 de 2015 “por la cual se establecer los criterios para el cumplimiento de las obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatoria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia” cuyo artículo 16 se encarga de la clasificación de las infracciones y la graduación de las sanciones, dejando a las infracciones leves y moderadas la sanción de multas que serían eximidas para los beneficiarios del Decreto legislativo aquí analizado.

6.4.5.4. Dichas normas, necesarias para el normal funcionamiento del proceso migratorio, establecen restricciones que resultan razonables y proporcionales para tiempos de normalidad, en cuanto que, por su intermedio, se busca que el proceso migratorio se desarrolle en óptimas condiciones, evitando irregularidades o conductas fraudulentas que atenten contra la seguridad pública o contra el ejercicio soberano del Estado en materia de nacionalización. Las referidas medidas, han sido edificadas sobre la base de que es el

Estado quien tiene la potestad exclusiva de determinar las condiciones necesarias para regular las condiciones de entrada de extranjeros en el territorio nacional, su permanencia, sus obligaciones especiales y el trámite para su nacionalización.

6.4.5.5. Tales medidas, por haber sido diseñadas para tiempos de normalidad, no permiten enfrentar la situación de crisis extraordinaria producida por las medidas especiales tomadas en Venezuela que han afectado a miles de hogares colombianos, muchos de ellos compuestos también por integrantes venezolanos y que en situaciones sorpresivas, de gran precariedad y extremas irregularidades fueron objeto de medida de deportación del territorio venezolano, teniendo que dejar intempestivamente sus bienes, sus casas y todos sus enseres. Y lo más grave, separando a sus familias en razón de la nacionalidad, dejando a niñas y niños privados de sus derechos.

6.4.5.6. La necesidad de adoptar medidas extraordinarias, surge, entonces, del hecho de que las disposiciones ordinarias vigentes que regulan los temas referentes al proceso migratorio, dadas las condiciones de precariedad en que se encuentran las familias afectadas, se convierten en barreras incompatibles con la necesidad de garantizar la reunificación familiar, por lo cual se requería hacerles algunos ajustes que permitieran su flexibilización.

6.4.5.7. De este modo, a partir de las reformas introducidas por el Decreto-Legislativo 1772 de 2015, se pretende superar las graves consecuencias que han ocasionado las medidas tomadas por el Gobierno venezolano y facilitar los procedimientos migratorios a fin de revertir el efecto de la separación familiar causada por las medidas de deportación de familias con integrantes de nacionalidad venezolana.

6.4.5.8. Al comprobar que las medidas adoptadas por el Decreto 1772 de 2015 suspenden el efecto de disposiciones que resultan incompatibles con los objetivos perseguidos por la declaración de Estado de Emergencia pasa la Corte a dar por superado el test de incompatibilidad.

6.4.6. Finalmente, la Corte Constitucional constata, que las medidas ordenadas por el Decreto 1772 de 2015, se limitan a facilitar los procesos de reunificación familiar de las familias colombianas deportadas desde Venezuela en que uno de sus miembros tienen nacionalidad venezolana y quiere entrar a Colombia. La exención del requisito de apostilla,

de los cargos de entrada y nacionalización y de las multas por entradas o permanencias extemporáneas en el país, no configuran limitaciones de ninguna naturaleza a los derechos de las personas en Colombia.

## 7. Conclusiones

7.1. En primer lugar la Corte comenzó por subrayar el carácter extraordinario que caracteriza una declaración de estado de emergencia por causas económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, por cuanto compromete entre otros, los principios democrático y de separación de poderes, pilares del Estado Social de Derecho. Sobre este punto la Corte reitera que la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera sostenida, que el control de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte en virtud del mandato de los artículos 215 y 241 de la Constitución Política, debe ser estricto y riguroso para evitar o subsanar la eventual contradicción con los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

En consecuencia, es necesario adelantar un examen formal y sustancial de las medidas decretadas y verificar que las mismas no constituyan limitaciones a los derechos o al normal funcionamiento del Estado.

7.2. Los artículos 1 a 4 del Decreto 1772 de 2015 establecen, en resumen, las siguientes medidas, por las cuales se exige a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes:

1. Del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia (Art. 1),
2. Del mismo requisito, a los documentos presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción.

3. Del pago de las tasas previstas en el artículo 3 de la Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios;

4. De las sanciones económicas derivadas de la imposición de multas a que hubiere lugar con motivo de la infracción de las normas migratorias,

Todo ello en consideración a la grave situación que implican las medidas tomadas en Venezuela para las familias compuestas por miembros venezolanos que requieren ingresar a Colombia para acompañar a sus esposos(as), hijos y mantener así la unidad del núcleo familiar, y tomando en cuenta las difíciles circunstancias que rodean la emergencia de la zona de frontera.

7.3. Sobre el análisis de los presupuestos formales establecidos en la Constitución, encuentra la Corte que el Decreto 1772 del 7 de septiembre de 2015 cumple con los requisitos formales ya que éste. (i) fue citado y promulgado en desarrollo del Decreto 1770 de 2015 que declaró el estado de Emergencia y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional; (ii) que el decreto lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que se expidió en la misma fecha del Decreto 1770 de 2015, esto es, dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentra debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición.

7.4. En cuanto a los requisitos materiales exigidos por las normas constitucionales y estatutarias para una declaratoria de un estado de emergencia se aplicó el juicio (i) de conexidad: en el cual se determinó que existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia por parte del Decreto 1770 de 2015; (ii) de finalidad: que llevó a concluir a la Corporación que cada una de las medidas adoptadas por el Decreto 1772 de 2015 se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis humanitaria, específicamente en lo que atañe a la separación

de familias en razón de la nacionalidad de sus integrantes, y a evitar la extensión de sus efectos; (iii) de necesidad: bajo cuyo examen la Corte Constitucional determinó que en el decreto legislativo se expresaron con claridad y suficiencia las razones que justifican las diferentes medidas, dejando en claro que son necesarias para alcanzar la finalidad de facilitar y proteger la reunificación de las familias afectadas por las medidas del Gobierno venezolano que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; (iv) de proporcionalidad: de cuyo análisis resultó para la Corte la conclusión de que las medidas adoptadas guardan completa proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar y de los derechos que se pretende proteger, y finalmente, (v) de incompatibilidad: en que se concluyó que en efecto el Decreto 1772 de 2015 deja en claro las razones por las cuales las disposiciones que exigen la apostilla en los documentos públicos extranjeros, cargos para los trámites de inmigración y sanciones económicas por permanencias extemporáneas a los venezolanos cónyuges o compañeros de colombianos que fueron deportados de Venezuela resultan incompatibles con el respectivo estado de excepción.

## 8. DECISION

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

### RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1772 de 2015 “por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrada

(e) Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrado

Magistrada

Magistrado

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “Siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional de la Corte o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado sustanciador podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez días”.

[2] Cita uno de los considerandos del Decreto 1770 de 2015 que hace énfasis en el hecho de que son familias de escasos recursos y el informe presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República en donde se resaltaron las dificultades económicas de las personas afectadas por la crisis, así como la precaria situación laboral de los habitantes en la frontera.

[3] Sentencia C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[4] Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[5] Ibídem.

[6] Ibídem.

[7] Ver entre otras, las sentencias C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-447 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-366 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero;

M.P. C-122 de 1997, M.M.P.P. Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz; C-216 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-135 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto.

[8] Sentencia C-136 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[9] Sentencia C-179 de 1994 (abril 13), M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[10] La jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que es constitucionalmente admisible que en los Estados de Emergencia se adopten medidas constitutivas de tipos penales. En la Sentencia C-224 de 2009, la Corte precisó que “la creación, adición o modificación de tipos penales o el aumento de penas durante el estado de emergencia, tienen vigencia de un año después de la expedición del decreto legislativo correspondiente, a no ser que el Congreso de la República les ‘otorgue carácter permanente’ ”.

[11] Sentencia C-217 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[12] Sentencia C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Sentencia C-670 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

[13] Sentencia C-216 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[14] Intervención de la Universidad del Rosario y de ACNUR.