

CONCEPTO 2317 DE 2017

(Febrero 1)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MEMORANDO

Para: Diana Rocio Giron Murcia Coordinadora - Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiado
De: Claudia Liliana Perdomo Estrada Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna
Asunto: Consideraciones jurídicas relativas a la expedición de salvoconducto dentro del trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Respetada Doctora.

De manera atenta y en consideración consulta elevada mediante memorando I-DIDHD-16-030676 de 26 de diciembre de 2016, remito ante a la Coordinación a su digno cargo, las consideraciones jurídicas relativas a la expedición de salvoconducto dentro del trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Anexo: lo enunciado en once (11) folios.

Consideraciones Jurídicas relativas a la expedición de salvoconducto dentro del trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado

Ministerio de Relaciones Exteriores
Oficina Asesora Jurídica Interna
Grupo Interno de Asuntos Legales
Bogotá D.C., enero de 2017

INTRODUCCIÓN:

El presente documento contiene un análisis jurídico de cara a la consulta elevada mediante memorando I-DIDHD-16-030676, en la cual la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiado, solicita concepto jurídico respecto a la expedición de salvoconducto dentro del trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado cuando el interesado tiene visa vigente, para lo cual se desarrollara el siguiente marco metodológico: I. ANÁLISIS JURIDICO, a) Procedimiento para la solicitud status de Refugiado; b) Solicitud de Refugiado por parte de peticionario con situación Migratoria Definida; II. CONCLUSIONES. III. ALCANCE DEL CONCEPTO.

I. ANÁLISIS JURÍDICO:

a) Procedimiento para solicitud status de Refugiado.

El concepto de Refugiado fue acogido por el Estatuto de Refugiado de Ginebra el 28 de julio de 1951, el cual fue modificado por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva York del 31 de Enero de 1967, aprobados por el Estado Colombiano mediante la Ley [35](#) de 1961 y Ley [65](#) de 1979 respectivamente, en donde se justifica su existencia en la necesidad de brindar

protección a personas que demuestren ser perseguidas en sus países de origen en razón de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social, conciencia o ideología, excluyéndose en todo caso la calidad de Refugiado de las posibles situaciones económicas adversas que tenga el solicitante en su país de origen, el estatus de Refugiado garantiza básicamente el “non - re foufement” o “Principio de no Devolución”, de acuerdo al cual el refugiado no puede ser devuelto en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o teme sufrir persecución, siguiendo estos lineamientos la legislación Colombiana en el artículo [2.2.3.1.1.1](#), del Libro 2 de la Parte 2 del Título 3, Capítulo 1 del Decreto 1067 de 2015, que determina la calidad de Refugiado en los siguientes términos:

"ARTÍCULO [2.2.3.1.1.1](#). DEFINICIÓN. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

- a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o
- c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual."

Dentro de este marco conceptual, la citada normativa fija el procedimiento para la solicitud de reconocimiento de la condición de Refugiado, en donde se establece como primera medida que el interesado deberá efectuar la solicitud acorde con los principios de buena fe, y señalándose mediante el artículo [2.2.3.1.3.2](#) un procedimiento expreso ante autoridades migratorias en caso de que al momento de ingreso al país el interesado se encuentre en frontera, puerto o aeropuerto, caso en el cual deberá tramitarse un salvoconducto, hasta tanto la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado tome la decisión definitiva respecto a la citada solicitud, en tal sentido la Sección 3 del Capítulo 1, del Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del decreto [1067](#) de 2015 establece lo siguiente:

“SECCIÓN 3.

DE LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

ARTÍCULO [2.2.3.1.3.1](#). DE LA MANIFESTACIÓN. Toda manifestación en el marco del procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, se deberá efectuar de acuerdo con el principio de buena fe.

ARTÍCULO [2.2.3.1.3.2](#). PROCEDIMIENTO AL MOMENTO DE INGRESO AL PAÍS POR PUERTOS MIGRATORIOS. En caso de encontrarse el interesado ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país, la solicitud deberá presentarse ante las autoridades de

migración, quienes deberán recibirla por escrito conforme a los procedimientos establecidos para ese fin en este decreto, y remitiría, por el medio físico o electrónico disponible, dentro de un término máximo de veinticuatro (24) horas siguientes a la recepción de la solicitud, al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La inobservancia de lo aquí dispuesto, dará lugar a las acciones disciplinarias correspondientes.

Una vez el interesado haya presentado su solicitud de refugio y, siempre que no se encuentre incurso en una causal de inadmisión que impida su trámite, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia por cinco (5) días hábiles, dentro de los cuales el solicitante deberá ratificar o ampliar la solicitud, por cualquier medio físico o electrónico disponible, ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, con el lleno de los requisitos exigidos por el artículo [2.2.3.1.6.2](#) del presente decreto.

(...)” (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, en el artículo [2.2.3.1.6.1](#) de la Sección 6, del Capítulo 1, del Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 fija el procedimiento de reconocimiento de la condición de Refugiado cuando el solicitante ya se encuentra en el país, en donde se establece la posibilidad de que el interesado la pueda solicitar el estatus de refugio independientemente de su situación migratoria, y además que la pueda elevar directamente ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, sin necesidad de efectuar procedimiento alguno ante la autoridad migratoria, tal como se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO [2.2.3.1.6.1](#). PROCEDIMIENTO UNA VEZ EL SOLICITANTE SE ENCUENTRE EN EL PAÍS. En caso que la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose dentro del país, deberá presentarla máximo dentro del término de dos (2) meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

Corresponde a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro de los plazos establecidos en este capítulo, las cuales deberán contener los fundamentos de hecho debidamente documentados para la no presentación oportuna dentro de los términos establecidos para ese fin en el inciso primero de este artículo.

PARÁGRAFO 1o. Cualquier extranjero que se encuentre en el país, independientemente de su situación migratoria, a excepción de aquellas personas que se encuentren en tránsito, podrá solicitar en cualquier momento el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando circunstancias comprobables y sobrevinientes a su salida del país de origen o de residencia habitual le impidan regresar a ese país, de acuerdo con lo establecido en el artículo [2.2.3.1.1.1](#) del presente decreto.

PARÁGRAFO 2o. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado podrá ser presentada directamente por el interesado, ante el Despacho del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.”

b) Solicitud de Refugiado por parte de peticionario con situación Migratoria definida.

De conformidad con la consulta elevada referente a si es indispensable que el interesado en el trámite de Refugio con situación Migratoria definida tenga el deber de expedir salvoconducto, en donde por una parte se buscaría con la expedición del mismo amparar al solicitante del modo

más expedito con el “Principio de no Devolución”, en el cual el solicitante de refugio no puede ser deportado o extraditado en ningún caso al territorio del Estado del cual teme sufrir algún tipo de persecución, pero por otra parte se precisa que la persona en estas condiciones puede verse afectado, ya que se le pueden ver disminuidos los derechos adquiridos con la visa que respalda su situación migratoria, pues es implícito del salvoconducto expedido en el trámite de solicitud de Refugio contener restricciones de desplazamiento, tal como lo dispone expresamente el artículo [2.2.3.1.4.1](#), de) de) Libro 2 de la Parte 2 de) Título 3, Capítulo 1 del Decreto [1067](#) de 2015 que a su tenor dispone lo siguiente:

ARTÍCULO [2.2.3.1.4.1](#). SALVOCONDUCTO DE PERMANENCIA. La Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado solicitará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, previo cumplimiento de los requisitos estipulados en la sección anterior del presente capítulo, la expedición gratuita de un salvoconducto al extranjero solicitante de la condición de refugiado en el país.

El salvoconducto será válido hasta por tres (3) meses, el cual podrá prorrogarse hasta por un lapso igual, mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

La expedición del salvoconducto al que se refiere el presente artículo contendrá la **anotación "NO VÁLIDO PARA SALIR DEL PAÍS NI PARA DESPLAZARSE A ZONAS DE FRONTERA DISTINTAS A AQUELLA POR LA CUAL INGRESÓ**

A TERRITORIO NACIONAL". A criterio de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, el salvoconducto podrá expedirse circunscribiendo su validez a un ámbito territorial determinado y este no equivaldrá a la expedición de un pasaporte.

(.. J” (Subrayado y Negrita fuera de texto)

El término Salvoconducto es definido textualmente por el mismo Decreto 1067 de 2015 en su artículo [2.2.1.11.4.9](#) como “el documento temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera”, otorgándolo en dos casos, el SC-1 que se le otorga al extranjero cuando deba salir del país y el SC-2 que es el otorgado al extranjero para permanecer en el país, este último caso aplicable textualmente a los trámites de solicitud de refugio.

En cuanto las inquietudes planteadas por el Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiado, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se pronunció mediante concepto remitido por correo electrónico del día 23 de diciembre de 2016, considerando que en el trámite de refugio el Salvoconducto únicamente se debe expedir a los extranjeros que no tengan definido su status migratorio, argumentando tal consideración precisamente en las restricciones implícitas de los salvoconductos.

Al respecto, es importante resaltar que tal como se mencionó en líneas anteriores, la reglamentación de la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, está contenida, por una parte, en la Sección 3 del Capítulo 1, del Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del decreto [1067](#) que establece el procedimiento al momento de ingresar al país por puertos migratorios, y por otra la contenida en la Sección 6 el cual dispone el procedimiento para el reconocimiento de la condición de Refugiado cuando el solicitante ya se encuentra dentro del país, en donde expresamente se establece en el Parágrafo 1o de su artículo [2.2.3.1.6.1](#), la posibilidad de que el interesado la pueda solicitar independientemente de su situación migratoria, caso que en determinado momento puede coincidir con la condición de refugiado “Sur Place” que se le

denomina a la persona que no era un refugiado al abandonar su nación de origen, pero que posteriormente adquiere tal calidad debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen durante su ausencia.

En principio se pensaría que los interesados en obtener la condición de Refugiado que tengan situación migratoria definida no necesitarían estar sometidos a la provisionalidad y las restricciones que implica el salvoconducto que expide la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, máxime si el Parágrafo 2o del artículo [2.2.3.1.6.1.](#), establece la posibilidad que el interesado pueda elevar la solicitud de Refugio directamente ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, pero es comprensible que las personas en estas condiciones al sentirse perseguido por parte de su Nación de origen, teman de una posible deportación o extradición, razón por la cual se creería que el salvoconducto pudiera amparar con el 'Principio de no Devolución' al país de origen, lo cual considera esta Oficina Asesora Jurídica difiere de las atribuciones que la norma le asigna al Salvoconducto, donde lo limita a permitir la permanencia de un extranjero en el país por determinado tiempo y para el caso del Salvoconducto del trámite de Refugio limita aún más su campo de acción con restricciones de desplazamiento, por lo cual se considera que no es necesario expedir salvoconducto al extranjero que tiene situación migratoria definida al momento de iniciar el trámite de solicitud de Refugio.

En suma, en lo que atañe a las normas aludidas a lo largo del presente estudio jurídico, se interpreta que en el procedimiento del trámite de Refugio, solo es obligatorio expedir el Salvoconducto para el solicitante que tenga situación Migratoria no definida, pero de la misma forma también es menester precisar que según se puede interpretar de la norma, nada impide que el peticionario que tenga situación Migratoria definida también la pueda expedir si así lo pretende, ya que la Visa que tenga el solicitante no es objeto de cancelación o terminación por el hecho de obtener Salvoconducto, lo anterior según los presupuestos establecidos por los artículos [16](#) y [17](#) de la Resolución 5512 de 2015 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución [532](#) del 2 de febrero de 2015”, que a su tenor dispone:

ARTÍCULO 16. TERMINACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA VISA. Las causales de terminación de la vigencia de la visa, serán:

1. Por expiración del término autorizado para la misma.
2. La visa de Residencia expirará si el extranjero a quien se le otorgó, se ausenta del territorio nacional por un término igual o superior a dos (2) años continuos.
3. Con excepción de las visas TP-2 y TP-11, la vigencia de la Visa Temporal TP expirará si el extranjero a quien se le otorgó, se ausenta del territorio nacional por un término igual o superior a ciento ochenta (180) días continuos.
4. Las visas TP-2, TP-11, NE-1, NE-2 y NE-4, expirarán si el extranjero a quien se le otorgó, supera el tiempo de permanencia autorizado.
5. Por orden de autoridad judicial.
6. Por expedición de una nueva visa.
7. Por solicitud escrita del titular o por requerimiento escrito de la persona que solicitó la expedición de visa para el extranjero.

8. Si las condiciones en virtud de las cuales el extranjero obtuvo la visa se modifican o extinguen.

PARÁGRAFO. En el caso establecido en los numerales 7 y 8 del presente artículo, el extranjero, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del hecho podrá solicitar nueva visa sin necesidad de salir del territorio nacional ni obtener salvoconducto,

ARTÍCULO 17. CANCELACIÓN. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá cancelar una visa en cualquier tiempo, para lo cual dejará constancia escrita, contra la cual no procederá recurso alguno. La visa se cancelará en los siguientes casos:

1. En uso de la facultad discrecional.

2. Por deportación o expulsión.

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

(..r

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el salvoconducto expedido al solicitante de refugio con status migratorio definido y la visa que respalde tal situación no son excluyentes, es menester precisar, que en el supuesto que concurrieran ambos, el único evento en que sería causal de terminación de la vigencia de la visa del peticionario, sería el que establece el numeral 6 del artículo 16 de la Resolución 5512 de 2015, es decir, cuando la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado efectivamente reconozca tal condición y consecuentemente el Ministerio de Relaciones Exteriores expida la nueva visa, que para el caso es la TP-9 tal como lo establece el artículo 4o de la Resolución 5512 de 2015, pero en todo caso, es menester resaltar la inocuidad de la expedición de Salvoconducto al interesado en trámite de Refugio que tenga status migratorio definido, en tanto tal documento legalmente solo tiene la potestad de permitir la permanencia de un extranjero en el país por determinado tiempo, mas no tiene autoridad sobre el "Principio de no Devolución" implícito del Status de Refugiado, y por el contrario se pudiera estar viendo disminuido un derecho adquirido previamente, de lo cual es indefectible advertir al interesado sobre los reales efectos del Salvoconducto, sin embargo si en dado caso el solicitante insiste en la expedición de Salvoconducto es menester expedírsela, para lo cual deberá someterse a los limitantes de movilidad implícitas en ella, lo anterior teniendo en cuenta que todas las actuaciones de la Administración son regladas, es decir, están sujetas al principio de legalidad, y en lo que refiere al debido proceso con respecto a los extranjeros en el territorio Colombiano a lo preceptuado por el artículo 100 de la Constitución Política el cual dispone que 7os extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros."

III. CONCLUSIONES:

Concluyendo el presente estudio jurídico, los interrogantes planteados por parte de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiado, mediante memorando l-DIDHD-16-030676, se pueden absolver de la siguiente forma:

"1. ¿En qué medida la expedición de un salvoconducto podría afectar las prerrogativas

concedidas mediante el visado?”

- En el trámite de reconocimiento de Refugiado según lo dispuesto por el Libro 2 de la Parte 2 del Título 3, Capítulo 1 del Decreto [1067](#) de 2015, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, únicamente está obligado a expedir Salvoconducto al solicitante que no tenga su condición migratoria definida, precisándose que la expedición de Salvoconducto en este tipo de trámites no es excluyente con la visa que respalde la situación migratoria del solicitante de refugio, por lo cual en caso de expedirse salvoconducto a una persona con situación migratoria definida, este deberá someterse a las limitaciones que le son implícitas establecidas en la norma que lo regula,

“2. ¿En qué medida podría otorgarse el trato más favorable, para el extranjero titular de un visado, aun debiendo expedir el salvoconducto para trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, esto es, sin afectar los derechos que, podrían llegar a verse afectados por las restricciones contenidas y a naturaleza del salvoconducto?”

- La expedición de Salvoconducto que se expida al solicitante con situación migratoria definida en el trámite de reconocimiento de refugio, no le concede ningún tipo de privilegio y por el contrario lo limita a las restricciones de desplazamiento contenidas en ella; así mismo el Salvoconducto como tal solo tiene la potestad permitir la permanencia de un extranjero en el país por determinado tiempo y no tiene autoridad sobre el “Principio de no Devolución¹” implícito del status de refugiado, por lo que no se considera significativo para el interesado que se le expida un salvoconducto encontrándose bajo el procedimiento de reconocimiento de Refugio.

IV. ALCANCE AL CONCEPTO.

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA

Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

