Expediente T-9.217.712

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

DERECHO DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE REFUGIO-Priorización y excepciones al sistema de turnos

(…) la conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores incidió negativamente en la tramitación célere y oportuna de la solicitud de la accionante …, porque (i) tardó más de dos meses en responder … si se permitiría llevar a cabo la audiencia de forma virtual (…), (ii) las medidas que ha adoptado para atender la saturación y congestión en el trámite de las solicitudes han sido insuficientes y no tienen ninguna consideración por los derechos de los solicitantes que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, se enfrentan a mayores riesgos de persecución o forman parte de grupos poblacionales que, conforme al artículo 13.3 de la Constitución, son titulares de protección constitucional reforzada.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

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

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta

(…) el Ministerio de Relaciones Exteriores vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante porque …, no respondió de forma completa y oportuna a las solicitudes de información.

DERECHO DE ASILO-Alcance

(…), comprende el asilo diplomático y el asilo territorial. También, la institución del refugio. La condición de refugiado, el asilo territorial y el asilo diplomático, son todas formas de protección internacional a favor de individuos que se ven forzados a huir de otro Estado.

CONDICION DE REFUGIADO-Normatividad internacional

MIGRANTES Y REFUGIADOS-Garantías especiales fijadas principalmente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

REFUGIADO Y PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN-Contenido y alcance

CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud/CONDICION DE REFUGIADO Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Gestión de admisión legal en otro país

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Plazo razonable para resolver solicitud de refugiado

(…) los Estados deben adoptar todas las medidas que sean convenientes para tramitar las solicitudes de protección lo más rápido posible y evitar las demoras prolongadas en la resolución de las solicitudes de la condición de refugiado.

SISTEMAS DE TURNOS-Excepciones en las cuales se pueden alterar los turnos cuando se configura un estado de urgencia manifiesta

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE REFUGIO-Priorización y excepciones al sistema de turnos

La administración, y eventualmente el juez de tutela, están facultados para alterar el orden de turnos y ordenar la priorización de ciertas solicitudes. No obstante, esta facultad es excepcional y está supeditada al cumplimiento de dos requisitos: (i) objetivo (violación del plazo razonable) y (ii) subjetivo (condición de vulnerabilidad de los solicitantes).

DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL-Prohibición absoluta de discriminación/MIGRANTES Y REFUGIADOS-Derechos y prestaciones en condiciones de igualdad

(…), la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, (i) los migrantes que solicitan refugio deben ser, en principio, titulares de los mismos derechos económicos sociales y culturales que el resto de los extranjeros y ciudadanos, (ii) el estatus migratorio es un criterio prohibido o sospechoso de discriminación. Por lo tanto, (iii) las diferencias de trato en cuanto al acceso, goce y ejercicio de derechos económicos sociales y culturales, que estén fundadas en el estatus migratorio, son prima facie contrarias a la Constitución y sólo serán válidas si satisfacen el juicio integrado de igualdad, lo que implica constatar que estén justificadas y sean razonables y proporcionadas.

SALVOCONDUCTO A EXTRANJEROS CON PERMANENCIA IRREGULAR EN EL TERRITORIO COLOMBIANO-Tipos

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA SU-543 DE 2023

Expediente: T-9.217.712

Acción de tutela interpuesta por Dorotea Capielo de Romero en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

Hechos probados

La señora Dorotea Capielo de Romero (en adelante, "la accionante") es una ciudadana venezolana de 90 años[1]. La accionante se encuentra en un delicado estado de salud pues tiene "problemas de movilidad, osteoporosis, osteopenia, problemas respiratorios, visuales y auditivos"[2]. Asimismo, ha sufrido de desnutrición al punto de que "lleg[ó] a pesar 36 kilos por causa de la falta de alimentación"[3] cuando vivía en Venezuela.

El 12 de octubre de 2020, la señora Capielo de Romero ingresó a Colombia de forma irregular "por trocha hacia Norte de Santander"[4] para proteger su vida. Esto, porque, según afirma, en Venezuela "no es posible acceder a ningún tipo de medicamento, a una nutrición sana y estable, [y] mucho menos a los tratamientos y cuidados que requier[e] por [su] edad avanzada"[5].

El 26 de noviembre de 2020, mediante la Resolución No. 3386 de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (en adelante, "MRE") reconoció como refugiado al señor Giovanny Ramón Capielo, hijo de la accionante.

El 26 de julio de 2021, en cumplimiento del Decreto 216 de 2021 -Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos-, la accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y asistió a la cita presencial para que se llevara a cabo el registro biométrico[6]. Lo anterior, con el propósito de regularizar su situación migratoria y solicitar la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT). La accionante afirma que, a la fecha de radicación de la tutela, "no h[abía] recibido ninguna notificación de decisión de aprobación o negación de [su] Permiso por Protección Temporal (PPT), pese a que la Resolución 0971 de 2021 de Migración Colombia señala que esta respuesta debe darse dentro de los 90 días calendario siguientes a la realización del registro biométrico"[7].

El 2 de agosto de 2021, la accionante radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, "CONARE")[8]. En la solicitud, informó que para su manutención y cuidado depende plenamente de su hijo, por lo que pidió la "aplicación de los principios de no devolución y unidad familiar"[9]. Asimismo, aseguró que (i) por sus "problemas de salud" no pudo acompañar a su hijo inicialmente hacia Colombia, (ii) "cuando [su] hijo fue reconocido como refugiado, él buscó la forma de traer[la] al país"[10] y (iii) no había podido acceder a los tratamientos médicos y suplementos vitamínicos que requería debido a su situación migratoria.

El 11 de agosto de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE solicitó a la accionante información y documentos adicionales para estudiar la admisión de su solicitud de refugio. Asimismo, informó que, conforme al parágrafo transitorio

del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021[11], “quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT”[12].

El 16 de septiembre de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE informó a la accionante que había admitido para estudio su solicitud. Asimismo, indicó que solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, “UAEMC”), la expedición del salvoconducto en trámite de permanencia (SC2), para regularizar temporalmente su situación migratoria en Colombia[13]. Por otra parte, reiteró que “quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT”[14].

El 4 de octubre de 2021, la UAEMC expidió a la accionante el salvoconducto SC-2 de permanencia. Por solicitud de la CONARE, el salvoconducto ha sido renovado sucesivamente por periodos de 6 meses, como se expone en la siguiente tabla[15]:

Salvoconductos		
No. Salvoconducto	Fecha de expedición	Fecha de vencimiento
1426767	04/10/2021	01/04/2022
1449280	21/04/2022	17/10/2022
1464271	19/10/2022	16/04/2023
1480671	11/05/2023	06/11/2023

El 5 de octubre de 2022, la accionante radicó un derecho de petición ante el MRE en el que presentó 5 solicitudes:

Adelantar “en el menor tiempo posible, (…) la etapa de entrevista” en su proceso de solicitud de refugio.

Llevar a cabo la entrevista “de manera virtual o por escrito”, habida cuenta de sus limitaciones de movilidad.

Adoptar un “enfoque diferencial” en el examen de su solicitud.

Tomar una decisión de fondo sobre su solicitud “en el menor tiempo posible, atendiendo al plazo razonable”.

Ordenar a la UAEMC que no le exija “ir de manera presencial a recoger [su] salvoconducto SC-2”, en atención a sus limitaciones de movilidad. En su lugar, que “se le permit[iera] a [su] hijo Giovanny Ramón Capielo recoger el salvoconducto”[16].

El 14 de octubre de 2022, el MRE respondió el derecho de petición. Informó que había solicitado a la UAEMC prorrogar el salvoconducto de permanencia SC2. Por otro lado, indicó que las solicitudes de refugio se resuelven “de acuerdo con el orden de radicación” y que el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para tramitarlas. Asimismo, manifestó que, habida cuenta del crecimiento exponencial de solicitudes de refugio en los últimos años, estaba resolviendo las solicitudes que habían sido radicadas en el año 2019 y, por lo tanto, aquellas que fueron presentadas en los años 2020 a 2022 -como la de la accionante-, “pasarían a surtir las etapas

posteriores a la admisión de la solicitud (…) una vez concluido el procedimiento de las miles de solicitudes recibidas [con anterioridad]"[17].

Trámite de tutela

La acción de tutela

El 28 de octubre de 2022, la señora Dorotea Capielo de Romero presentó acción de tutela en contra del MRE, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, asilo y debido proceso administrativo[18]. De un lado, argumentó que el MRE vulneró el derecho de petición porque no respondió de forma completa a la petición de información que radicó el 5 de octubre de 2022. En concreto, no respondió a su solicitud de priorización "con enfoque diferencial"[19].

Por otra parte, sostuvo que el MRE vulneró sus derechos fundamentales de asilo y debido proceso administrativo por dos razones:

Primero, desconoció la garantía procesal de plazo razonable. Al respecto, sostuvo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte IDH") ha reiterado que las solicitudes de refugio deben resolverse en un plazo razonable teniendo en cuenta "el contexto de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas que solicitan esta protección"[20]. Enfatizó que es "sujeto de especial protección" porque es "una persona de 90 años con dificultades de salud". En este sentido, la demora injustificada en el trámite de su solicitud de refugio la expone "a una situación de vulnerabilidad mayor" por la "incertidumbre [e] inseguridad jurídica" de su estadía en Colombia[21].

Segundo, sostuvo que el MRE y la UAEMC le informaron que debía renunciar a la solicitud de refugio para obtener el PPT. La accionante reconoció que el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 0971 de 2021 de Migración Colombia disponen que "no podrá haber concurrencia de permisos, y que el otorgamiento de un PPT conllevará la cancelación de los otros permisos que tuviera el migrante venezolano, sean PEP o salvoconducto SC-2 por refugio"[22]. En su criterio, sin embargo, la condición de refugiado no depende de "que se tenga un PPT en vez de un salvoconducto SC-2" porque el refugio concede una protección internacional que trasciende los mecanismos temporales de regularización migratoria[23]. De otro lado, indicó que "no existe ninguna razón jurídica válida para [supeditar] la protección internacional que ofrece el asilo" a la renuncia del PPT y que dicha exigencia contraría "las obligaciones internacionales de Colombia" sobre la materia[24].

Con fundamento en estos argumentos, formuló las siguientes pretensiones:

Tutelar sus derechos fundamentales "de asilo, debido proceso administrativo, de petición y dignidad humana"[25].

Ordenar al MRE que adelante los trámites pertinentes para resolver su solicitud de refugio en un plazo razonable y que, en consecuencia, fije fecha para llevar a cabo la entrevista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015.

Ordenar a la CONARE, que, luego de la entrevista correspondiente, "garantice una respuesta ágil, expedita y de fondo a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado".

Ordenar al MRE que “mantenga vigente [su] salvoconducto de permanencia SC-2” de manera continua hasta tanto se emita una decisión en el trámite de su solicitud de refugio o, en subsidio, que se autorice a su hijo Giovanny Capielo “para que recoja, cada 6 meses, los salvoconductos SC-2”[26].

Admisión de la solicitud de amparo, vinculación de terceros y escritos de respuesta

El 31 de octubre de 2022, el juez Veintiocho de Familia de Bogotá, admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado al MRE. Luego, el 4 de noviembre de 2022, ordenó la vinculación de la UAEMC.

La siguiente tabla sintetiza los escritos de respuesta de la accionada y vinculada:

Escritos de respuesta	
MRE	ediante escrito de 2 de noviembre de 2022, argumentó que no había violado los derechos fundamentales de la accionante. Esto, por tres razones: La solicitud de refugio se ha adelantado conforme a lo previsto en el Decreto 1067 de 2015. El MRE admitió la solicitud y requirió a la UAEMC “expedir el salvoconducto de permanencia para trámite de refugio (…) así como sus respectivas prórrogas”[27]. No ha vulnerado la garantía de plazo razonable porque (i) el Decreto 1067 de 2015 “no prevé término para adelantar y/o tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado”; y (ii) el trámite de solicitud de refugio se adelanta “respetando el orden de radicación de más de 45.000 solicitudes” que han sido recibidas, con ocasión del creciente flujo migratorio. Estas “constituyen razones justificadas que explican los lapsos de respuesta frente a cada una de las solicitudes de refugio”[28]. No violó el derecho de asilo al informar a la accionante que debía renunciar al trámite de refugio como condición para expedir el PPT. Esto, porque de acuerdo con los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, (i) los migrantes deben renunciar a la solicitud de refugio para obtener el PPT y (ii) el PPT y el SC-2 son excluyentes.
UAEMC	11 de noviembre de 2022, presentó contestación a la tutela en la que solicitó negar las pretensiones y su desvinculación del trámite con fundamento en los siguientes argumentos: La UAEMC no tiene competencia para “acceder a las pretensiones de conceder la condición de refugiado en Colombia a la accionante”, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la CONARE, es la única entidad competente para el efecto[29]. La accionante es titular del SC-2[30], por lo que se encuentra en permanencia regular en el país (mientras la CONARE resuelve la solicitud de refugio). El SC-2 es un documento válido para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)[31]. El artículo 17 del Decreto 216 de 2021 dispone que los solicitantes de

	refugio deben renunciar a la solicitud para proseguir “con el trámite previsto para la expedición del PPT”[32].

El 9 de noviembre de 2022, la UAEMC le informó a la accionante que debía renunciar a la solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021[33].

Decisiones de instancia

Primera instancia. El 11 de noviembre de 2022, el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá (en adelante, el “Juez Veintiocho”) concedió el amparó. Argumentó que existía un riesgo de afectación a los derechos a la salud y a la vida de la señora Capielo de Romero porque, de acuerdo con el Decreto 866 del 25 de mayo de 2017, los extranjeros migrantes “tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias en el territorio nacional y para recibir atención integral adicional deben resolver su situación migratoria”[34]. Sin embargo, consideró que la atención básica de urgencia era insuficiente para proteger a la accionante, porque sus padecimientos de salud “requieren tratamiento, cuidado y control, que deben atenderse de manera integral por parte de los profesionales de la salud y no solo a través de servicios básicos o urgencias”[35].

Por otra parte, sostuvo que “se advierten vulnerados y en riesgo los derechos de la accionante” al asilo y al debido proceso porque el trámite de la solicitud de refugio se había prolongado injustificadamente. Sin embargo, consideró que la violación no era imputable a acciones u omisiones del MRE. Esto, porque la accionada (i) acreditó haber realizado las actuaciones procesales conforme a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015”[36] y (ii) demostró que la mora se justificaba por la inexistencia de “un término para resolver la solicitud de refugio”, así como “por el alto número de solicitudes de refugio con que cuentan actualmente”[37]. Por último, advirtió a las accionadas que no estaban facultadas para obligar a la señora Capielo de Romero a “escoger si continúa con el trámite de expedición del Permiso de Protección Temporal o la solicitud de refugio”. Lo anterior, debido a que el artículo 17 del Decreto 216 de 2021 dispone que solo hasta que se aprueba el PPT “debe escogerse con qué trámite se continúa”, lo cual no había ocurrido en este caso.

Con fundamento en tales consideraciones, el Juez Veintiocho resolvió:

Ordenar al MRE “que en el término de 48 horas proceda a realizar la entrevista personal a la accionante de manera virtual y en el término máximo de quince (15) días, realice el estudio y emita una decisión sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado” de la accionante[38].

Ordenar a la UAEMC que “proceda en el término máximo de quince (15) días a emitir decisión de fondo sobre la solicitud de expedición del PERMISO DE PROTECCIÓN TEMPORAL – PPT, presentada por la accionante”[39].

Instar a la accionante “para que, en caso de resolverse positivamente la solicitud del Permiso de Protección Temporal, informe al Ministerio de Relaciones Exteriores si desea acogerse o continuar con la solicitud de refugio y/o si opta por continuar con el PPT”.

Impugnación. El 17 de noviembre de 2022, el MRE impugnó la decisión de primera instancia y solicitó revocar el resolutivo segundo que le ordenó priorizar la solicitud de refugio de la accionante[40]. Argumentó que no había vulnerado los derechos fundamentales de la accionante por las razones que se sintetizan en la siguiente tabla:

Impugnación
ley no establece un término para resolver las solicitudes de refugio. La mora en la resolución de la solicitud de la accionante está justificada porque no se deriva de una omisión de la entidad; por el contrario, responde al crecimiento exponencial de la migración de venezolanos al territorio nacional, la cual "ha impactado directamente, no solo en el número de solicitudes de refugio radicadas ante este Ministerio, (…) sino en nuestras capacidades administrativas". En todo caso, el MRE ha adoptado múltiples medidas financieras y administrativas para atender la "saturación institucional" en el trámite de las solicitudes. El resolutivo segundo de la sentencia, que ordenó priorizar la resolución de la solicitud de la accionante, viola el derecho a la igualdad y es inconveniente. Esto, porque: Existen "miles de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado muchas de las cuales son de extranjeros que padecen circunstancias iguales o peores de la accionante, quienes -pese a estar primero en el tiempo y en el derecho-, se ven obligados a esperar más y más tiempo". Envía un mensaje equívoco: los solicitantes deben acudir a la acción de tutela para que sus solicitudes de refugio sean priorizadas, "lo cual contribuye al desbordamiento de la capacidad institucional". Impacta de forma negativa la celeridad en el proceso administrativo porque "a mayor número de tutelas, menor será el número de solicitudes de refugio que logren atender, toda vez que el personal ha tenido que volver y redirigir sus esfuerzos a atender los requerimientos de los jueces de tutela". Los derechos a la salud y a la vida de la accionante no se encuentran en riesgo porque es titular del salvoconducto SC-2. Este documento le permite afiliarse al SGSS como cotizante o como afiliada al Régimen Subsidiado. Reiteró que el Decreto 216 de 2021 dispone que el PPT y el SC-2 son excluyentes. Por esta razón, aclaró que, si la accionante desea contar con el PPT, "le corresponde desistir voluntariamente y por escrito de la solicitud de refugio"[41].

Segunda instancia. El 5 de diciembre de 2022, la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia. En su criterio, el MRE no había "vulnerado los derechos al debido proceso y asilo de la actora, pues como es de público conocimiento, la migración masiva de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano en los últimos años ha sido muy alta, y el [ministerio] está resolviendo las solicitudes de refugio atendiendo el orden de llegada, respetando el derecho a la igualdad de todos aquellos, quienes, como la accionante, radicaron su solicitud de refugio y se encuentran en similares circunstancias"[42]. Agregó que, en este contexto, "mediante la acción de tutela, no puede ordenarse el adelantamiento de su turno"[43].

Por otro lado, señaló que la accionante "no ha quedado desprotegida pese a que su solicitud no ha sido resuelta, pues cuenta con salvoconducto de permanencia SC-2, que le permite estar afiliada al sistema general de salud"[44]. Por último, respecto del derecho de petición, estimó que el ministerio accionado "no resolvió totalmente la petición de la actora"[45]. Esto, "porque nada dijo respecto a la solicitud de entrevista virtual o escrita, debido a su dificultad para movilizarse" y no respondió de fondo "respecto a la posibilidad de autorizar a su hijo para que reclame el documento de prórroga de su salvoconducto de permanencia SC2"[46]. En este

sentido, ordenó al MRE “res[olver] de fondo la petición de la actora”[47].

Hechos posteriores al fallo de segunda instancia. El 9 de diciembre de 2022, el MRE complementó la respuesta del 14 de octubre de 2022 dada a la petición de la accionante. En esta nueva respuesta, informó a la accionante que el día 12 de diciembre de 2022 le remitiría “formato de cuestionario de Entrevista Personal Escrita” para surtir la etapa de entrevista[48]. Luego, el 12 de diciembre de 2022, la CONARE remitió a la accionante vía correo electrónico el cuestionario de entrevista, el cual la accionante respondió.

El 13 de diciembre de 2022, la UAEMC informó a la accionante que el PPT se encontraba “impreso y listo para la entrega”[49]. Con todo, reiteró que si deseaba obtener el PPT debía renunciar a la solicitud de refugio[50].

Actuaciones judiciales en sede de revisión

Selección del expediente de tutela y autos de pruebas.

El 30 de mayo de 2023, la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional decidió seleccionar para revisión la acción de tutela T- 9.217.712. El expediente fue repartido a la Sala Séptima de Revisión el 9 de junio de 2022.

Mediante autos de 14 de julio, 16 de agosto, 23 de agosto y 2 de octubre de 2023, la magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas. En concreto, la magistrada sustanciadora requirió pruebas, conceptos e información técnica sobre 5 ejes temáticos:

La situación de salud de la accionante y el estado del trámite de determinación de la condición de refugiada.

Las causas de la mora en la gestión administrativa de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio.

La posibilidad de adoptar criterios de priorización en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Las diferencias entre la protección y beneficios que otorgan (i) el SC-2 que se otorga a los migrantes que solicitan refugio y (ii) el PPT que se concede a aquellos migrantes venezolanos que no solicitan refugio, pero se acogen al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV). En particular, la magistrada sustanciadora solicitó al MRE y a la UAEMC que explicara cuáles eran las razones que justifican que los migrantes venezolanos que solicitan refugio reciban un trato menos favorable frente a aquellos que no solicitan protección internacional y se acogen al ETPMV.

La figura del desistimiento de la solicitud de refugio prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021. Esta norma dispone que los migrantes venezolanos que solicitan refugio deben desistir de la solicitud si desean obtener el PPT[51].

Asimismo, mediante auto del 23 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora invitó a participar al proceso de tutela a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Consejo Noruego de Refugiados (CNR).

Respuestas a los autos de prueba e intervenciones de terceros

Las partes y vinculadas respondieron a los autos de pruebas[52]. A continuación, la Sala resume las respuestas y solicitudes:

Dorotea Capielo de Romero (accionante)[53]

La señora Capielo de Romero presentó información sobre su estado de salud, las dificultades de atención en salud a las que se ha enfrentado y el momento en el que las accionadas le informaron que debía renunciar a la solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT. Asimismo, presentó consideraciones en relación con las diferencias que existen entre el SC-2 y el PPT, así como la figura del desistimiento voluntario de la solicitud de refugio. Al respecto:

Informó a la Corte que su estado de salud "es deficiente, pues t[iene] problemas de movilidad, osteoporosis, osteopenia, problemas respiratorios, visuales y auditivos". Asimismo, aseguró que a pesar de que el SC-2 le permite afiliarse al SGSSS, "encuentra dificultad en la permanencia de esta afiliación". Esto, porque cada vez que se realiza la prórroga, "cambia el número del documento". Según la accionante, este cambio "representa el deber de actualizar el documento en las bases de datos del Estado, esto es, el Sisbén y la Entidad Promotora de Salud (EPS)". En ocasiones, sin embargo, "estos trámites pueden tardar, lo que resulta en la inactivación de la afiliación hasta que el documento se actualiza". De otro lado, aseguró que "hubo fracciones de tiempo" en que no portó el salvoconducto SC-2, por "la inacción por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores"[54], lo que también restringió su acceso a servicios en salud.

Aseguró que, el 9 de noviembre del 2022, la UAEMC la contactó para informarle que "para continuar con la solicitud del PPT, tendr[ía] que escoger si desea[ba] continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta[ba] por el PPT". Lo anterior, "pese a que [su] PPT no se encontraba aprobado, incurriendo en un accionar contrario al deber ser que la misma Autoridad plasm[ó] en su respuesta". En su criterio, "esta problemática se puede documentar en multiplicidad de casos en los cuales Migración Colombia ha solicitado el desistimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a personas cuyo PPT aún no ha sido aprobado"[55].

Resaltó que el SC-2 brinda una protección y acceso a servicios públicos mucho mas limitada que el PPT. En concreto, señaló que el SC-2 no permite ejercer el derecho al trabajo. Estas diferencias son las que motivan que los migrantes venezolanos desistan de la solicitud de refugio. De otro lado, argumentó que la obligación de desistir de la solicitud de refugio para acceder al PPT es irrazonable y carece de justificación. Según la accionante, la finalidad del ETPMV, es "como su nombre lo indica, **complementar**, de manera que se refuerce y no se socave el régimen general de protección de refugiados". En cualquier caso, reprochó que el MRE y la UAEMC no respondieron a las preguntas formuladas por la Corte en las que se les pedía explicar las razones por las cuales (i) no podía existir concurrencia entre el SC-2 y el PPT y (ii) era necesario "restringir la posibilidad de que el PPT pueda ser otorgado a personas que se encuentran en el trámite de la solicitud de refugio"[56].

UAEMC[57]

La UAEMC presentó concepto respecto de la figura del desistimiento de la solicitud de refugio y las diferencias que existen entre la protección y beneficios que otorga el salvoconducto SC-2, de un lado, y el PPT, de otro. Al respecto indicó que:

El Decreto 216 de 2021 dispone que no podrá haber concurrencia entre el PPT y el

Salvoconducto SC-2. El solicitante del reconocimiento de la calidad de refugiado puede “aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT), sin que se afecte la solicitud inicial ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Sin embargo, una vez el PPT “se encuentre autorizado, más no impreso”, el solicitante deberá decidir “si desiste de manera voluntaria a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado” u opta por el PPT.

De acuerdo con el Decreto 1067 de 2015, el salvoconducto SC-2 “le permite al titular permanecer regularmente en el territorio nacional por el término de su vigencia, y acceder temporalmente a los servicios de salud y educación”. Por su parte, conforme al Decreto 216 de 2021, el PPT (i) es “un mecanismo de regulación migratoria y un documento de identificación”, (ii) permite a sus titulares permanecer en el territorio nacional “para ejercer cualquier actividad u ocupación”, (iii) permite acceder al sistema de seguridad social en salud y pensión, (iv) habilita “contratar o suscribir productos o servicios con entidades financieras” y (v) “permite convalidar sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación Nacional y acceder a la oferta educativa a nivel nacional”.

Ministerio de Relaciones Exteriores[58]

El MRE aportó información sobre: (a) el número de solicitudes de refugio y la gestión administrativa que la entidad adelanta para resolverlas, (b) los factores que inciden en el trámite de las solicitudes, (c) la posibilidad de adoptar criterios de priorización en los trámites de determinación de la condición de refugiado, (d) las medidas financieras y administrativas que han sido adoptadas para afrontar la saturación administrativa; (e) el desistimiento de las solicitudes y las diferencias que existen entre el SC-2 y el PPT; y (f) el estado de la solicitud de refugio de la accionante.

(a) Número de solicitudes y gestión administrativa. Informó que "ha experimentado un crecimiento exponencial" de solicitudes de refugio que "afecta indefectiblemente los tiempos en los que se gestiona individualmente cada una". El número de solicitudes pasó de "seiscientos veinticinco (625) en el año 2017, a más de 6.832 en el tiempo transcurrido entre el 1°de enero y el 31 de julio del año 2023, lo que representa un aumento del 993% en los últimos siete (7) años". Actualmente, el Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiados "ha atendido y tramitado más de 54.000 solicitudes (...) con un número total de dieciséis (16) funcionarios de planta, lo que dejaría como resultado un aproximado de 3.375 solicitudes por funcionario"[59].

(b) Factores y obstáculos que inciden en el trámite de las solicitudes. Afirmó que los tiempos en el trámite de cada una de las fases del procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado fluctúa de acuerdo con los siguientes factores: "número total de nuevas radicaciones, número de solicitudes en trámite, tiempos de respuesta de las entidades requeridas, complejidad de cada caso individualmente considerado, facilidad para contactar al solicitante, diligencia del solicitante en el impulso de su propia solicitud -considerando que ésta tiene la naturaleza de solicitud a ruego-, tipo de decisión adoptada, legibilidad de los documentos y evidencias aportadas por el solicitante, requerimientos de traducción e intérprete", entre otros[60].

Por otra parte, identificó 20 obstáculos que afectan la celeridad en la tramitación de las solicitudes de refugio:

i)“indebido asesoramiento de terceros a los solicitantes”; ii) “muchos de los solicitantes de refugio acuden a esta figura por una indebida orientación de terceros interesados en financiamiento internacional”; iii) “tramitadores que ven en la radicación de solicitudes de refugio una actividad lucrativa [que] radican solicitudes incompletas y sin datos de contacto”; iv) “duplicidad en las solicitudes y reenvío masivo de las mismas peticiones”; v) falta “de un sistema de Gestión apropiado para el trámite de miles de solicitudes”; vi) “gestión manual a través de correo electrónico, lo cual ralentiza el proceso”; vii) “dificultad para comunicarse con los solicitantes”; viii) “capacidad humana limitada para la gestión de todas las solicitudes recibidas”; ix) “la falta de personal para atender con celeridad la gestión de las solicitudes”; x) “carencia de un espacio físico que permita ejecutar las entrevistas en la ciudad de Bogotá,”; xi) la “localización de muchos de los solicitantes de refugio, quienes al momento de la citación a entrevista no asisten a las mimas, puesto que ya no se encuentran en el país [o] en otros de los casos no actualizan sus datos de ubicación”; xii) la “gran cantidad de trámites adicionales que se generan con ocasión de las solitudes presentadas, como son; requerimientos de prórroga de los salvoconductos (SC2) de solitudes que han sido admitidas, derechos de petición y acciones de tutela, que terminan desbordando la capacidad administrativa y de personal”; xiii) el “tratamiento de una altísima y exponencial cantidad de solicitudes”; xiv) la “elevada proporción de solicitantes de refugio que son, en realidad migrantes económicos y sanitarios, esta situación desnaturaliza por completo la figura de protección internacional”; xv) la “terminación de los plazos para que las personas procedentes de Venezuela se acojan al PPT”; xvi) la apertura, el 19 de junio de 2023, de los “centros de procesamiento de solicitudes de asilo del Gobierno de Estados Unidos en Colombia para ciudadanos de Cuba, Venezuela y Haití. Es previsible que las personas que no apliquen a este programa o no sean aceptadas soliciten refugio en Colombia”; xvii) la “dependencia por parte del Estado Colombiano de la cooperación internacional para el tratamiento de las solicitudes de refugio”; xviii) el “Estado colombiano depende de terceros en una de las funciones que implican el mayor ejercicio de su soberanía, como lo es la administración de la población extranjera en su territorio. Lo anterior resulta sumamente riesgoso desde el punto de vista de la administración y seguridad de la información, pues la rotación del personal es muy alta”; xix) la “protección de la información personal de los solicitantes debe ser reforzada”; xx) no “existen en el Decreto 1067 causales de inadmisión que permitan resolver de manera expedita aquellas solicitudes que provienen de migrantes económicos con el mero interés de regularizar su situación”[61].

Por otra parte, el MRE informó a la Corte que el 95% de las solicitantes reconocimiento de la condición de refugiado no se deciden de fondo, “sino que terminan su trámite porque el solicitante desistió de su solicitud, abandonó el territorio colombiano o no compareció a la entrevista personal”. Resaltó que los desistimientos ascienden a 11.261 “con corte a 31 de agosto de 2023, lo cual representa alrededor del 37% (…)”. En criterio del MRE, esto obedece a dos factores. Primero, la figura del refugio está siendo empleada de forma abusiva por algunos migrantes que no tienen condición de refugiados, pero presentan la solicitud como un “mecanismo de regularización migratoria” y con el propósito de obtener el salvoconducto SC-2, “documento válido de afiliación al sistema de salud en Colombia”. Segundo, existe un “indebido asesoramiento de terceros” quienes “ven en la radicación de solicitudes de refugio una actividad lucrativa” y “hacen presumir a los solicitantes que la figura de refugio les hace acreedores de subsidios y programas de sostenimiento a cargo del Estado”[62]. Según el MRE, esto ha desnaturalizado la figura del refugio y “genera un colapso injustificado del sistema”.

(c) Criterios de priorización. El MRE explicó que "normativamente no existen criterios para la priorización de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado", situación que "se

explica y justifica por la clara comprensión por parte del legislador de lo fluctuantes y dinámicos que llegan a ser los flujos migratorios mixtos a nivel regional e internacional, que derivan posteriormente en solicitudes de refugio". Agregó que las solicitudes de refugio se estudian en "orden cronológico de presentación, respetando el orden de radicación, en garantía del derecho al debido proceso y del derecho a la igualdad de todos los solicitantes de refugio".

Por otra parte, conceptuó que no era viable adoptar criterios de priorización porque "la gran mayoría de los solicitantes se encuentran en similares o aún más dramáticas situaciones que las de la hoy accionante, pues como se mencionó, hay una pluralidad de factores que inciden en su nivel de vulnerabilidad". Por lo tanto, "intentar definir criterios de priorización sería tanto como pretender escalafonar el sentimiento de desprotección que cada una de las personas aduce". Sin embargo, aclaró que al no tratarse de "un trámite automático, sino de [un] análisis individualizado", la CONARE identifica "los casos que podrían comportar un riesgo especial para los solicitantes y establecen protocolos especiales para buscar equipararlos de las mismas garantías con las que cuentan los demás solicitantes de refugio"[63].

Con todo, el MRE informó a la Corte que, a pesar de que no existen criterios de priorización, la CONARE y su Secretaría Técnica “se dan a la tarea de identificar los casos que podrían comportar un riesgo especial para los solicitantes y establecen protocolos especiales para buscar equipararlos de las mismas garantías con las que cuentan los demás solicitantes de refugio”. Al respecto indicó que “uno de los ejemplos en esta materia, es el de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) titulares de una solicitud de refugio, respecto de quienes se surten actuaciones adicionales ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF para que se asigne un Defensor de Familia que pueda asumir la representación del menor de edad en el marco del procedimiento de determinación de la condición de refugiado”. Por otra parte, informó que “mediante Acta 4 del 22 de agosto de 2019, amplió el rango de protección dispuesto en el artículo 2.2.3.1.6.13. del Decreto 1067 de 2015 y concedió, de forma excepcional, que sea posible incluir como beneficiarios a los padres o suegros del solicitante de refugio”.

(d) Medidas adoptadas para afrontar la congestión. La entidad accionada informó que ha adoptado las siguientes medidas para afrontar la coyuntura actual del trámite de solicitudes de refugio:

Entre marzo y diciembre de 2022 "llevó a cabo un Plan de Choque, tendiente a la descongestión de más de 12.000 expedientes radicados entre los años de 2019 y 2020. Para tal fin, se contrataron 52 profesionales".

A inicios de 2023 "formuló un Proyecto de Inversión encaminado a superar el rezago de solicitudes a través de la contratación de 20 profesionales con el propósito de depurar y tramitar de forma acelerada las solicitudes pendientes de los años 2021 y 2022". Indicó que este proyecto "fue avalado por la Dirección Nacional de Planeación y se espera su ejecución durante el primer trimestre de 2024 con una duración de 2 años".

Está trabajando de forma coordinada con la ACNUR "para la implementación de estándares internacionales y buenas prácticas que, en consonancia con la normativa local, permitan continuar fortaleciendo el sistema de refugio en Colombia"[64].

Ha implementado "estrategias de tramitación efectiva de solicitudes de refugio" desde el 2017. Al respecto, resaltó (i) la implementación de formularios [que] obedece a la estandarización de procedimiento de solicitud" y (ii) que "en cumplimiento al principio de publicidad, la página web

del Ministerio de Relaciones Exteriores contiene la información relacionada con la forma que debe radicarse una solicitud de reconocimiento (...) de forma accesible para todo público".

Por último, el MRE informó a la Corte que “hace parte del Plan de Austeridad del Gasto 2023, Decreto 444 de 2023 que limita expresamente la ampliación de las plantas de personal, [y le impone ajustarse] al presupuesto General de la Nación”.

(e) Diferencias entre el PPT y el SC-2. El MRE no expuso de manera explícita las razones que justifican que un migrante que pide refugio deba renunciar a su solicitud para obtener el PPT. Asimismo, consideró que no es de su competencia conceptuar respecto de las razones que justifican que los migrantes venezolanos que solicitan refugio reciban una protección menos favorable que aquellos que se acogen al ETPMV[65]. Con todo, explicó que las figuras de regularización migratoria, tales como el PPT, no pueden equipararse a la institución del refugio. En su criterio, “no hay ninguna evidencia que soporte que los Estados de manera autónoma, ejerciendo el principio de discrecionalidad, en aplicación de la Constitución y las leyes relativas a la migración de extranjeros en Colombia, deba contemplar su permanencia indefinida en el territorio colombiano”[66].

(f) Trámite de la solicitud de la accionante. Informó a la Corte que, en el Acta No. 5 correspondiente a la sesión del 13 de septiembre de 2023, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) “emitió recomendación al señor Ministro de Relaciones Exteriores, sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de la señora DOROTEA CAPIELO DE ROMERO en aplicación del Principio de Unidad Familiar”.

ACNUR[67]

El 7 de septiembre de 2023, ACNUR presentó escrito de intervención en el que conceptuó sobre (i) las causas de la mora en la gestión de las solicitudes de refugio, (ii) la posibilidad de adoptar criterios de priorización y (iii) las diferencias entre el SC-2 y el PPT:

Intervención ACNUR	
Mora en la gestión de las solicitudes de refugio	ACNUR resaltó los esfuerzos y medidas implementadas por el Estado para atender y resolver las solicitudes de refugio[68]. Sin embargo, consideró que “los casos pendientes extendidos y las demoras prolongadas en la resolución de las solicitudes de la condición de refugiado pueden erosionar la confianza de la población en el sistema de determinación de la condición de refugiado”. En este sentido, indicó que para proteger los derechos de las personas que solicitan refugio el trámite podría fortalecerse “para cumplir plenamente con los estándares internacionales y regionales” si (i) se establece un “plazo razonable en la determinación de la condición de refugiado”, (ii) se adoptan “modalidades de tramitación de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado diferenciadas, incluyendo procedimientos simplificados y/o acelerados” y (iii) se implementan “ajustes al procedimiento actualmente establecido en el Decreto 1067 de 2015, con el establecimiento de etapas que definan con mayor precisión el procedimiento, y plazos claramente establecidos que generen certeza sobre el mismo y permitan incluir garantías adecuadas para el respeto

	del debido proceso".
Criterios de priorización	Según ACNUR, el establecimiento de criterios de priorización en la gestión de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado "es compatible con el principio jurídico de la igualdad, (…) con el concepto de sujetos de especial protección constitucional (…) y con el reconocimiento de las necesidades específicas de protección para quienes, dentro de una población vulnerable, pueden estar aún en mayores condiciones de vulnerabilidad [y] requieran una atención priorizada". En este sentido, indicó que debían establecerse criterios de priorización para "niñas, niños y adolescentes, en particular aquellos separados o no acompañados, adultos mayores, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, personas con orientación sexual y de género diversa en especial vulnerabilidad (…)".
SC-2 y PPT	Sostuvo que a diferencia del PPT, el SC-2 (i) no es un documento de identificación, (ii) no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y (iii) no "permite el acceso integral a otros derechos u oferta social del Estado". En criterio de ACNUR, estas circunstancias incrementan las condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio y crean una "dependencia de la asistencia humanitaria". Asimismo, en consideración a las limitaciones para que los solicitantes de refugio puedan trabajar, "la decisión de desistir del procedimiento podría estar viciada en su voluntariedad, aun si las personas afirman haber tomado la decisión de forma libre o voluntaria". En consecuencia, manifestó que "debería adoptarse una decisión que permita un mejor acceso a derechos para las personas solicitantes de la condición de refugiado, que las beneficie sin distinción de la nacionalidad, y en atención a sus necesidades de protección internacional".

Consejo Noruego para los Refugiados (CNR)[69]

El 28 de agosto de 2023, el CNR presentó escrito de intervención. En relación con cada uno de los ejes temáticos, informó lo siguiente:

La mora en la gestión administrativa de las solicitudes de refugio "puede deberse a la falta de un plazo o término establecido específico y congruente al análisis de los casos, lo que afecta de manera integral la vida de los solicitantes, quienes buscan restablecer sus derechos en Colombia y requieren acceso a mecanismos de protección eficaces".

La adopción de criterios de priorización de las solicitudes de refugio es necesaria "en aras de fortalecer el principio de igualdad y no discriminación como elemento orientador de la protección de todos los derechos y en cualquier escenario".

La creación de un mecanismo alternativo de protección nacional como el Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos "ha permitido la regularización migratoria de personas venezolanas en Colombia, [y su] acceso a servicios de salud, educación y trabajo". Sin embargo, estos beneficios "han ido en contravía del refugio, [porque] perpetúan la visión de que se trata de una población que es migrante en su mayoría y que, por ende, no requiere de protección internacional". De otro

lado, señaló que “el salvoconducto [otorgado a los solicitantes de refugio] es un documento limitado porque se ha evidenciado que (…) no es válido para obtener el diploma de bachiller [y] lograr el acceso al sistema bancario”. En este sentido, concluyó que “la figura del desistimiento de la solicitud puede estar impulsada por las condiciones de desatención y limitaciones en el acceso a derechos y servicios en las que recaen las personas cuando sus condiciones de vida están desprotegidas por el sistema de protección nacional e internacional que convergen en el país”. En criterio del CNR, esto supone que la decisión de los migrantes es “desesperada [pues] se debe decidir sobre qué medida resulta más oportuna, a pesar de que su necesidad puntual sea la protección internacional”.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo presentó escrito de intervención en el que solicitó que la Corte se pronuncie sobre “(i) la inclusión de criterios de priorización en los trámites de determinación de la condición de refugiado y (ii) la aplicación del principio de unidad familiar”:

Criterios de priorización. La Corte Constitucional “se ha referido al derecho al debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, [pero] no se ha pronunciado sobre criterios de priorización para el trámite”. En criterio de la Defensoría del Pueblo, “la relevancia de fijar y concretar estos criterios, proviene de una perspectiva práctica y que se compagine con el derecho a la igualdad, pues, al anteponer este tipo de amparos no se busca nada distinto a desarrollar las herramientas diferenciales que la misma Corporación ha defendido en una visión amplia del orden constitucional”. Enfatizó que “existen sujetos de especial protección constitucional, quienes, debido a condiciones particulares de vulnerabilidad, merecen una salvaguarda reforzada en aras de lograr una igualdad real y efectiva, tal y como pasa en el caso bajo estudio, pues [la accionante es] una señora de 89 años de edad, con quebrantos de salud”.

Principio de unidad familiar. La accionante es titular del derecho a la unidad familiar. Sin embargo, “en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, subyace una falencia infranqueable” habida cuenta que el Decreto 1067 de 2015 no incluye a los padres “dentro de la lista de posibles beneficiarios; mencionando solamente al cónyuge o compañero permanente, hijos menores de edad, hijos mayores de edad dependientes, hijos en situación de discapacidad e hijos del cónyuge”. En criterio de la Defensoría del Pueblo, esta situación “deja entrever que se produce una desprotección que no es admisible desde el punto de vista constitucional, máxime cuando se afecta a una persona de la tercera edad”.

Intervenciones de terceros

En el marco del trámite de revisión, la Sala recibió dos escritos de amicus curiae, presentados por semilleros de investigación y organizaciones defensoras de derechos humanos. Las solicitudes y argumentos se sintetizan en la siguiente tabla:

Intervención 1[70]	Solicitaron que la Corte (i) “revoque los fallos de instancia y ampare los derechos de la accionante”; (ii) “ordene a al Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la condición de Refugiado del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores que, en el plazo que la Corte estime pertinente, emita resolución de reconocimiento de la condición de refugiada a favor de la accionante en calidad de beneficiaria de su hijo, quien fue reconocido como refugiado con la Resolución No. 3386 del 26 de

	noviembre de 2020, y en virtud de la aplicación del Acta 4 de 2019 de la CONARE"; (iii) de manera subsidiaria, "confirmar la decisión del a quo". Lo anterior, con base en tres argumentos. Primero, argumentaron que "el derecho al debido proceso administrativo implica que en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado se garanticen los principios y derechos a la igualdad y la unidad familiar, por medio de la aplicación del Acta 4 de 2019 que permite que se le extienda a la accionante el reconocimiento como refugiado del que goza su hijo". Segundo, solicitaron la aplicación del principio pro-persona, empleando hacia la accionante "una interpretación más garantista acorde con su realidad fáctica". Tercero, consideraron que la decisión de la Corte "debía estar mediada por un análisis de las necesidades de la accionante como sujeto de especial protección constitucional"[71].
Intervención 2[72]	Solicitaron a la Corte Constitucional: (i) tutelar "los derechos al asilo, debido proceso, salud y unidad familiar" de la accionante"; (ii) ordenar "al Ministerio de Relaciones Exteriores que el estudio y la decisión de fondo sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada de la señora Dorotea Capielo se realice de forma prioritaria atendiendo a su avanzada edad y situación de salud, en aplicación del enfoque diferencial etario"; (iii) ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores tomar la decisión de fondo sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada de la accionante "en un plazo razonable y en término máximo de cuatro (4) semanas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia"; (iv) ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores "determinar con claridad quiénes pueden ser incluidos como beneficiarios en el reconocimiento de la condición de refugiado (…) en aras de una aplicación consistente del principio de unidad familiar"; y (v) que se adopte "una decisión con efectos inter comunis con miras a proteger las personas que estén en situaciones similares a la de la accionante". Esto, con fundamento en tres argumentos principales. Primero, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de la accionante, es "necesario aplicar un enfoque diferencial en el estudio y decisión de fondo de [su] solicitud". Segundo, la decisión que resuelva la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada de la accionante "debe darse en un plazo razonable" atendiendo el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Y, tercero, el trámite de la solicitud de refugio de la accionante "debe considerar el principio de unidad familiar", en concordancia con el artículo 42 de la Constitución, el cual "establece que el Estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia"[73].

CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido

dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Estructura de la decisión

La presente decisión tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, la Sala examinará si la tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad (sección II.3 infra). En segundo lugar, constatará si se configuró carencia actual de objeto en relación con alguna de las pretensiones de la accionante (sección II.4 infra). En tercer lugar, de ser procedente, estudiará si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la señora Capielo de Romero (sección II.5 infra). En cuarto lugar, en caso de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará los remedios que correspondan para subsanarla (sección II.6 infra).

Examen de procedibilidad

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la "protección inmediata de los derechos fundamentales" de los ciudadanos por medio de un "procedimiento preferente y sumario"[74]. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa -por activa y por pasiva-, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo. A continuación, la Sala examinará si la presente solicitud de amparo satisface estos requisitos.

Legitimación en la causa

Legitimación en la causa por activa. El requisito de legitimación por activa exige que la acción sea presentada por la persona -nacional o extranjera[75]- que tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia[76]. El artículo 86 de la Constitución dispone que "[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (…), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales". Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que el titular de los derechos fundamentales está facultado para interponer la acción de tutela a nombre propio[77]. Sin embargo, también permite que la solicitud de amparo sea presentada (i) por medio de representante legal, (ii) mediante apoderado judicial o (iii) a través de agente oficioso.

La Sala considera que la señora Dorotea Capielo de Romero se encuentra legitimada para interponer la acción de tutela, dado que es la titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados e interpone la solicitud de amparo a nombre propio.

Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de "toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales". En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto que cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado[78], bien sea porque es el sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o es aquel llamado a resolver las pretensiones[79].

La Sala encuentra que el MRE y la UAEMC se encuentran legitimadas por pasiva. Primero, el

artículo 2.2.3.1.6.9 del Decreto 1067 de 2015[80] dispone que el MRE es la entidad pública competente para tramitar las solicitudes de refugio y decidir si concede el estatus de refugiado a los extranjeros[81]. Segundo, los artículos 2.2.3.1.4.1. y 2.2.1.11.2.5. del Decreto 1067 de 2015 disponen que la UAEMC es la entidad pública competente para expedir el salvoconducto SC-2 a los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugio, así como el PPT que se concede a los migrantes venezolanos que se acogen al ETPMV. En este sentido, el MRE y la UAEMC son las entidades competentes para responder a las pretensiones de la accionante. Además, la accionante imputa a estas entidades la vulneración de sus derechos fundamentales.

Inmediatez

La acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que conforme al artículo 86 de la Constitución, la solicitud de amparo debe ser presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales[82]. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y posibilidades reales de defensa[83], (iii) la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (iv) los efectos del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente[84].

La Sala considera que la acción de tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez, por dos razones. Primero, el hecho presuntamente vulnerador del derecho de petición es la respuesta del MRE a la solicitud de información que la accionante formuló, la cual fue emitida el 14 de octubre de 2022. La acción de tutela, por su parte, fue presentada el 28 de octubre de 2022. En tales términos, entre el hecho presuntamente vulnerador y la presentación de la acción de tutela transcurrieron 14 días, lo que, en criterio de la Sala, es un término razonable. Segundo, los hechos presuntamente vulneradores de la garantía de plazo razonable y el derecho de asilo son continuos y actuales. Esto, porque (i) el MRE no ha resuelto la solicitud de refugio de la accionante, por lo que la presunta mora injustificada persiste y (ii) el MRE y la UAEMC no han expedido el PPT, con fundamento en que la accionante debe renunciar a la solicitud de refugio.

Subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial[85]. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos[86]. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales o cuando los mecanismos de defensa existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”[87]. Por su parte, es eficaz (i) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”[88] y (ii) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”[89], es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos[90]. Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se utiliza con el propósito de evitar un perjuicio irremediable[91].

La Sala Plena considera que las pretensiones del accionante pueden ser clasificadas en dos grupos: (i) pretensiones relacionadas con la presunta vulneración del derecho de petición y (ii) pretensiones encaminadas a proteger los derechos al debido proceso administrativo (garantía de

plazo razonable) y de asilo. A continuación, la Sala lleva a cabo el examen de subsidiariedad de estos grupos de pretensiones de forma independiente, habida cuenta de que los mecanismos ordinarios con los que cuenta la accionante para satisfacerlas son diferentes.

Pretensión relacionada con la violación del derecho fundamental de petición

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada y pacífica que en el ordenamiento jurídico no existe un medio ordinario para solicitar la protección del derecho fundamental de petición. Por esta razón, las personas que consideren que este derecho ha sido vulnerado, debido a que las autoridades no resolvieron sus solicitudes en tiempo o de fondo, pueden "acudir directamente a la acción de amparo constitucional"[92]. De este modo, la Sala encuentra que la acción de tutela es procedente en este caso para solicitar la protección del derecho fundamental de petición debido a que la accionante (i) elevó petición al MRE antes de acudir a la tutela; (ii) alegó que la respuesta que profirió el MRE no satisfizo los requisitos de la jurisprudencia constitucional para el efecto, por cuanto no resolvió todas sus solicitudes y, por último, (iii) no cuenta con otro medio de defensa judicial para proteger ese derecho fundamental.

Pretensiones relacionadas con la presunta vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y de asilo

La Sala considera que las pretensiones relacionadas con la presunta violación de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de asilo satisfacen el requisito de subsidiariedad. Esto, por dos razones. En primer lugar, en el ordenamiento no existe un mecanismo judicial ordinario idóneo y eficaz mediante el cual la accionante pueda solicitar priorización de su solicitud de refugio. La accionante no cuestiona la legalidad de la respuesta del MRE. Por el contrario, alega que el MRE ha violado la garantía procesal de plazo razonable y solicita la priorización de su solicitud de refugio. En este sentido, el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho (art. 138 del CPACA) no es un recurso judicial idóneo para la satisfacción de sus pretensiones. Esto, porque la Corte Constitucional ha reiterado que "en el ordenamiento colombiano no existe un recurso judicial a través del cual se ordene a una autoridad administrativa darle celeridad a una determinada actuación administrativa"[93]. En el mismo sentido, recientemente, en la sentencia T-223 de 2023, la Sala Quinta de Revisión consideró que no existe ningún recurso judicial mediante el cual los migrantes venezolanos que solicitan el reconocimiento del estatus de refugiado puedan invocar la protección de su derecho fundamental al debido proceso derivada de "la falta de un límite temporal para resolver la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia"[94]. La Sala Plena suscribe esta posición.

En segundo lugar, tampoco existe un medio idóneo para solicitar la inaplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, según los cuales los solicitantes de refugio deben desistir "voluntariamente" a su solicitud para obtener el PPT[95]. La pretensión de la señora Capielo de Romero no está dirigida a declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 16 y 18 Decreto 216 de 2021 y del parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. Por el contrario, la accionante solicita su inaplicación con fundamento en que, en su criterio, "no existe ninguna razón jurídica válida" para que tenga que optar por "continuar con el trámite de su solicitud de refugio" o por el PPT, tal como se lo ha indicado el ministerio accionado[96]. Por lo tanto, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad (art. 135 del CPACA) no es idóneo.

Conclusión de procedibilidad. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la tutela objeto de estudio satisface los requisitos generales de procedibilidad y procede formalmente como mecanismo definitivo de protección.

Carencia actual de objeto

Carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia

La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo se extingue o "ha cesado"[97]. En este evento, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela se torna innecesario, dado que no tendría efecto alguno o "caería en el vacío"[98]. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que se presenta la carencia actual de objeto: (i) daño consumado, (ii) hecho superado y (iii) situación sobreviniente:

Daño consumado. Ocurre cuando "se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que (…) no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación"[99].

Hecho superado. Se configura en aquellos eventos en los que la pretensión contenida en la acción de tutela se satisfizo por completo por un acto voluntario del responsable[100].

Situación sobreviniente. Se presenta cuando sucede una situación que acarrea la inocuidad de las pretensiones[101] y que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela[102]. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías de daño consumado y hecho superado[103]. Conforme a la jurisprudencia constitucional, los siguientes eventos configuran carencia actual de objeto por situación sobreviniente: (i) el accionante "asumió la carga que no le correspondía"[104], para superar la situación que generó la vulneración; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental[105] y (iii) la vulneración o amenaza advertida cesó "en cumplimiento de las órdenes dictadas en una providencia judicial"[106].

La configuración de la carencia actual de objeto antes o durante el proceso de tutela no impide, per se, que el juez constitucional emita un pronunciamiento de fondo[107]. Es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional "no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia-, pero sí por otras razones que superan el caso concreto"[108]. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que, en los casos de carencia actual por daño consumado, el juez tiene el deber[109] de examinar de fondo si "se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo"[110]. Por su parte, en los eventos de carencia actual de objeto por hecho sobreviniente o hecho superado, no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario para, entre otros: "a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental"[111].

Caso concreto

La Sala considera que no se configura carencia actual de objeto en relación con ninguna de las alegadas violaciones a derechos y pretensiones formuladas por la accionante. Lo anterior, por las razones que se sintetizan en la siguiente tabla:

Derecho	Pretensión	Estado
Derecho de petición	Ordenar al MRE que responda de forma completa y oportuna su petición de 5 de octubre de 2022.	El MRE sólo respondió de forma completa a las solicitudes de la accionante mediante la respuesta de 9 de diciembre de 2022, la cual fue proferida en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia. La Corte Constitucional ha señalado de forma reiterada que el cumplimiento del fallo de tutela de instancia no configura carencia actual de objeto.
Derecho al debido proceso administrativo (plazo razonable)	Ordenar (i) al MRE que adelante los trámites pertinentes para resolver su solicitud de refugio en un plazo razonable y que, en consecuencia, fije fecha para llevar a cabo la entrevista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015 y (ii) a la CONARE, que, luego de la entrevista correspondiente, "garantice una respuesta ágil, expedita y de fondo a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado".	Esta pretensión no está satisfecha. A la fecha de registro del proyecto en Sala Plena, el MRE no había emitido una decisión de fondo en el trámite de la solicitud de refugio, a pesar de que esta fue presentada hace casi 3 años[112]. La Sala reconoce que, en septiembre de 2023, la CONARE recomendó al MRE reconocer a la accionante la condición de refugio en aplicación del principio de unidad familiar. Sin embargo, el MRE no ha emitido el acto administrativo correspondiente, por lo que el trámite no ha culminado.
Derecho de asilo	La accionante argumentó que el MRE y la UAEMC vulneraron su derecho fundamental de asilo al condicionar la expedición del PPT a la renuncia a la solicitud de refugio. Esto, porque, en su criterio, la condición de refugiado no depende de "que se tenga un PPT en vez de un salvoconducto SC-2" porque el refugio concede una protección	Esta pretensión no está satisfecha. Esto, porque, a pesar de que, con posterioridad a la sentencia de segunda instancia, el MRE y la UAEMC informaron a la accionante que su PPT ya había sido aprobado, (i) han insistido en que para obtener el PPT debe renunciar al SC-2 y (ii) no

	internacional que trasciende los mecanismos temporales de regularización migratoria. De otro lado, indicó que “no existe ninguna razón jurídica válida para [supeditar] la protección internacional que ofrece el asilo” a la renuncia del PPT y que dicha exigencia contraría “las obligaciones internacionales de Colombia” sobre la materia. Asimismo, denunció que la renovación del SC-2 no ha sido automática y, en consecuencia, ha habido periodos en los que no ha contado con documento lo que imposibilita la afiliación en salud. Por esta razón, solicitó como pretensión ordenar al MRE que “mantenga vigente [su] salvoconducto de permanencia SC-2” de manera continua hasta tanto se emita una decisión en el trámite de su solicitud de refugio.	han otorgado el SC-2 de forma “permanente”. Por el contrario, han exigido llevar a cabo el trámite de renovación cada seis meses.

Examen de fondo

La presente tutela versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y asilo de la señora Capielo de Romero. La Sala Plena encuentra que, a pesar de que todas las acciones y omisiones que presuntamente causaron la vulneración de estos derechos tuvieron lugar en el marco del trámite de la solicitud de refugio, el examen de ellas debe hacerse conforme a diferentes normas legales y reglamentarias, así como reglas jurisprudenciales también diversas.

En este sentido, la Sala dividirá el estudio de fondo en tres secciones. En la primera, determinará si el MRE vulneró el derecho fundamental de petición al no responder de forma completa y oportuna a la solicitud de información que la accionante formuló el 5 de octubre de 2022 (sección 5.1 infra). En la segunda, examinará si el MRE y la UAEMC han vulnerado el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, al presuntamente no tramitar su solicitud de refugio en un plazo razonable (sección 5.2 infra). En la tercera sección, estudiará si las accionadas vulneraron el derecho fundamental de asilo de la accionante al informarle que, conforme al parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, debía renunciar voluntariamente a su solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT (sección 5.3 infra). En cada una de estas secciones la Sala resumirá las posiciones de las partes, planteará el problema jurídico, resolverá el caso concreto y, de ser pertinente, adoptará las medidas que correspondan para subsanar la violación.

Presunta vulneración del derecho fundamental de petición

Delimitación del asunto objeto de revisión. La señora Capielo de Romero argumenta que el MRE

vulneró su derecho fundamental de petición, porque no respondió de forma completa a la petición que presentó el 5 de octubre de 2022. En concreto, alega que la accionada no respondió a (i) la solicitud de priorización "con enfoque diferencial"[113], (ii) la solicitud dirigida a que su hijo pudiera recoger el salvoconducto SC-2 cada vez que este fuera aprobado y (iii) la petición encaminada a que la entrevista pudiera ser llevada a cabo de forma virtual. En el escrito de respuesta a la acción de tutela, el MRE no presentó ningún argumento relacionado con la presunta violación del derecho fundamental de petición.

Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El MRE vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Capielo de Romero al presuntamente no haber respondido de forma completa y oportuna la petición de información radicada por la accionante el 5 de octubre de 2022, relacionada con el trámite de su solicitud de refugio?

Metodología de la decisión. Para resolver el problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, presentará una breve reiteración de jurisprudencia sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición. En segundo lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto.

El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 23 de la Constitución Política instituyó el derecho de petición en los siguientes términos: "toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución". A su vez, la Ley Estatutaria 1755 de 2015[114] **reiteró que "toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades (…) por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo". En la sentencia C-951 de 2014, la Corte precisó que el derecho de petición está integrado por cuatro elementos fundamentales, a saber: (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión.**

Elementos del derecho fundamental de petición	
Formulación	El derecho de petición "protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas"[115]. Los obligados a cumplir con este derecho "tienen el deber de recibir toda clase de petición"[116].
Pronta resolución	El término de respuesta del derecho de petición "debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud"[117]. Según la Ley 1755 de 2015, este término de respuesta corresponde a 15 días hábiles[118].
Respuesta de fondo	**La respuesta a la petición debe ser de fondo, esto es**[119]**: (i) clara, "inteligible y de fácil comprensión"; (ii) precisa, de forma tal que "atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente" y "sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas"; (iii) congruente, es decir, que "abarque la materia**

	objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado", y (iv) consecuente, lo cual implica "que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (…) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente".
Notificación	La respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado "para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011". Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida[120].

La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho de petición tiene un valor instrumental y es un medio para la protección, goce y ejercicio de otros derechos fundamentales[121]. En concreto, ha señalado que la respuesta oportuna y de fondo que las entidades den a los administrados es determinante para satisfacer, entre otros, el derecho de acceso a la información y el derecho al debido proceso[122]. Por otro lado, este tribunal ha indicado que el derecho de petición tiene estrecha relación con el debido proceso administrativo. Esto, debido a que un "buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio [del derecho de petición], y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso"[123]. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para el ejercicio del derecho al debido proceso[124].

Caso concreto: el MRE vulneró el derecho de petición

La Sala considera que el MRE vulneró el derecho fundamental de petición dado que no respondió de forma completa y oportuna a las solicitudes de información que la señora Capielo de Romero formuló el 5 de octubre de 2022.

El 5 de octubre de 2022, la señora Capielo de Romero interpuso derecho de petición ante el MRE en el que solicitó información sobre tres asuntos relacionados con su solicitud de refugio: (i) la gestión del salvoconducto SC-2, (ii) el plazo para tramitar la solicitud de refugio y (iii) la forma -presencial o virtual- en que se llevaría a cabo la entrevista. El 14 de octubre de 2022, el MRE respondió al derecho de petición de la accionante. Las solicitudes presentadas por la accionante, así como la correspondiente respuesta del MRE, se pueden agrupar de la siguiente forma:

Grupo	Solicitud	Respuesta del MRE
Gestión del salvoconducto SC-2	Autorizar a la UAEMC que "prorrogue y entregué [su] salvoconducto de permanencia SC-2 por seis meses más".	Informó a la accionante que había solicitado a la UAEMC "la expedición de la prórroga del salvoconducto de permanencia SC2". Precisó que "todas las preguntas que tengan que ver con el [Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos], así como los pasos que debe seguir para aplicar a

		su [PPT], deber[ría] consultarlos directamente con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia".
Ordenar a la UAEMC que no le exija "ir de manera presencial a recoger [su] salvoconducto SC-2", teniendo en cuenta sus limitaciones de movilidad. En su lugar, que "se le permita a [su] hijo Giovanny Ramón Capielo recoger [su] salvoconducto"[125].		
Plazo del procedimiento de solicitud de refugio	Adelantar "en el menor tiempo posible, (…) la etapa de entrevista" en su proceso de solicitud de refugio.	Indicó que las solicitudes de refugio se resuelven "de acuerdo con el orden de radicación" y que el Decreto 1067 de 2015 "no prevé término" para adelantar el trámite. Precisó que, habida cuenta del crecimiento exponencial de solicitudes de refugio en los últimos años, estaba resolviendo las solicitudes radicadas en el año 2019 y, por lo tanto, aquellas que fueron presentadas en los años 2020 al 2022 "pasarían a surtir las etapas posteriores a la admisión de la solicitud (…) una vez [hubieran] concluido el procedimiento de las miles de solicitudes recibidas [con anterioridad]"[126]. Señaló que "en garantía del derecho al debido proceso y del derecho a la igualdad", se encontraba "ultimando las etapas del procedimiento de los miles de solicitudes de reconocimiento de condición de refugiado radicadas en 2019".
Adoptar un "enfoque diferencial" en el examen de su solicitud.		
Tomar una decisión de fondo sobre su solicitud "en el menor tiempo posible, atendiendo al plazo razonable".		
La forma de surtir la entrevista	Llevar a cabo la entrevista "de manera virtual o por escrito", en atención a sus limitaciones de movilidad.	No respondió.

La Sala considera que el MRE vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Capielo de Romero, porque, tal y como se evidencia en la tabla, no respondió de forma completa y oportuna a las solicitudes de información. Al respecto, la Sala advierte que:

Gestión del salvoconducto SC-2 (grupo 1). La Sala considera que el MRE no presentó a la accionante una respuesta de fondo respecto de las solicitudes relacionados con la gestión del salvoconducto SC-2. El MRE informó a la accionante que había solicitado a la UAEMC la

expedición de la prórroga del salvoconducto SC-2[127]. Sin embargo, guardó silencio sobre la solicitud mediante la cual la accionante pedía autorizar que su hijo fuera quien recogiera el salvoconducto SC-2, después de cada prórroga. La Sala observa que, si bien es cierto, el MRE no es competente para efectuar el trámite de renovación del salvoconducto SC-2 y autorizar al hijo de la accionante para recoger el documento -competencia de la UAEMC-, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, tenía el deber de indicarle expresamente a la accionante su imposibilidad de resolver esta solicitud, así como la entidad competente para atenderla.

Plazo del procedimiento de solicitud de refugio (grupo 2). La Sala constata que el MRE presentó a la accionante una respuesta de fondo respecto de este grupo de solicitudes. Esto, porque, a pesar de informar que la solicitud de priorización no era procedente, lo cierto es que la respuesta fue clara, comprensible y atendió de manera completa y concreta lo solicitado.

La forma de surtir la entrevista (grupo 3). La Sala considera que el MRE no presentó a la accionante una respuesta de fondo respecto de la solicitud de desarrollar la entrevista de manera virtual; por el contrario, guardó silencio sobre la referida solicitud. Esto, a pesar de que (i) la entrevista era la siguiente etapa del proceso administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado y (ii) la accionante acreditó que no podía llevar a cabo la entrevista de forma presencial debido a su condición de salud y, en concreto, a sus problemas de movilidad.

La Sala advierte que el MRE sólo respondió de forma completa a las solicitudes del accionante mediante la respuesta de 9 de diciembre de 2022, la cual fue proferida en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia. En esta nueva respuesta, la accionada informó a la accionante que el día 12 de diciembre de 2022 le remitiría “formato de cuestionario de Entrevista Personal Escrita” para surtir la etapa de entrevista en el proceso administrativo de solicitud de refugio de forma virtual[128]. Luego, el 12 de diciembre de 2022, la CONARE remitió a la accionante vía correo electrónico el cuestionario de entrevista personal escrita, el cual fue respondido por la accionante.

En tales términos, la Sala concluye que, en un primer momento, el MRE no dio respuesta clara, precisa, congruente y oportuna a todas las peticiones de información que la accionante formuló mediante la petición de información de 5 de octubre de 2022. Por esta razón, la Sala amparará el derecho fundamental de petición de la señora Capielo de Romero y, en este sentido, confirmará parcialmente las decisiones de instancia que tutelaron el derecho de petición.

Presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en concreto, a la garantía de plazo razonable

Delimitación del asunto objeto de revisión. La señora Capielo de Romero sostiene que el MRE vulneró la garantía procesal de plazo razonable, porque (i) la ley no establece un término dentro en el cual las solicitudes de refugio deban resolverse y (ii) el trámite de su solicitud de refugio presenta una demora injustificada, pues, a pesar de que la solicitud fue radicada hace más de dos años, el MRE no ha proferido decisión definitiva. El MRE, por su parte, argumenta que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante. Esto, por tres razones. Primero, la solicitud de refugio se ha adelantado conforme a lo previsto en el Decreto 1067 de 2015. **Segundo,** el Decreto 1067 de 2015 “no prevé término para adelantar y/o tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado”. Tercero, el trámite de solicitud de refugio se adelanta “respetando el orden de radicación de más de 45.000 solicitudes” que han

sido recibidas, con ocasión del creciente flujo migratorio. En su criterio, estas "constituyen razones justificadas que explican los lapsos de respuesta frente a cada una de las solicitudes de refugio"[129].

Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso y, en concreto, la garantía de plazo razonable, debido a que la solicitud de refugio de la accionante no ha sido resuelta, a pesar de que fue radicada hace más de dos años?

Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico, la Sala, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con la protección constitucional e internacional de los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugio (sección 5.2.1 infra). En segundo lugar, explicará el alcance del derecho al debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, con especial énfasis en la garantía de plazo razonable (sección 5.2.2 infra). En tercer lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto (sección 5.2.3 infra).

Protección constitucional e internacional de los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados. Reiteración de jurisprudencia

El derecho fundamental al asilo en sentido amplio

El artículo 36 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de asilo "en los términos previstos en la ley". Este derecho también se encuentra consagrado en los artículos 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). El derecho de asilo en sentido amplio es la protección internacional que por razones humanitarias un Estado otorga a una persona no nacional o que no reside en su territorio, pero que se encuentra bajo su jurisdicción[130].

El derecho de asilo en sentido amplio comprende "la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual"[131]. En particular, cobija dos instituciones de protección internacional. Primero, el asilo en sentido estricto o asilo político[132] que, a su vez, comprende el asilo diplomático y el asilo territorial. Segundo, la institución del refugio. La condición de refugiado, el asilo territorial y el asilo diplomático, son todas formas de protección internacional a favor de individuos que se ven forzados a huir de otro Estado. Sin embargo, cada una opera en "distintas circunstancias y con connotaciones jurídicas diferentes en el derecho internacional y nacional, por lo que no son situaciones asimilables"[133].

En atención al objeto de la presente acción de tutela, a continuación, la Sala Plena se referirá a la institución del refugio.

La institución del refugio en el derecho nacional e internacional. Definición de refugiado y derechos de la población refugiada

La institución del refugio, así como los derechos de los refugiados, se encuentran regulados y reconocidos en diversos tratados e instrumentos internacionales ratificados por Colombia. En particular, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, la Declaración de San José de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas de 1994, y la Declaración de Nueva York

sobre Refugiados y Migrantes de 2016. Asimismo, esta institución

se encuentra desarrollada en la ley y el reglamento. En concreto, por medio de la Ley 2136 de 2021 el Congreso de la República estableció los principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM). Por su parte, el presidente de la República expidió el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, el cual establece los sujetos a quienes se les reconocerá la condición de refugiado y regula el proceso de reconocimiento del estatus de refugiado, entre otros.

El Estado colombiano incorporó en la legislación interna una definición "ampliada"[134] de refugiado. En este sentido, los artículos 7.20 de la Ley 2136 de 2021 y 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 de 2015, disponen que es refugiada aquella persona:

"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".

Los refugiados son, en términos generales y con excepción de los derechos políticos, titulares de los mismos derechos fundamentales que el resto de los ciudadanos colombianos, así como de otras garantías específicas que se derivan de su estatus internacional. Al respecto, el artículo 100 de la Constitución dispone que todos los extranjeros, dentro de los que se encuentran los refugiados, "disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos" y "gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley"[135]. En el mismo sentido, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 dispone que, en principio, los Estados tienen la obligación de reconocer a los refugiados los mismos derechos humanos que al resto de los nacionales[136].

Por otra parte, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, la Declaración de San José de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas de 1994, otorgan a los refugiados un catálogo de derechos y garantías específicas que responden a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, así como los peligros y riesgos a los que se enfrentan[137]. **Estos derechos y garantías incluyen, entre otros, (i) el principio de no devolución (non-refoulement); (ii) la obligación de no penalizar o sancionar por ingreso o presencia irregular, (iii) la obligación de otorgar protección internacional si se satisface la definición de refugiado y asegurar el mantenimiento y**

continuidad del estatuto de refugiado; y (iv) la obligación de brindar acceso a derechos en igualdad de condiciones bajo el estatuto de refugiado[138]**.**

El principio de no devolución es la "piedra angular de la protección internacional a los refugiados"[139] **y una norma internacional de jus cogens**[140]**. De acuerdo con el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y 22.8 de la CADH, este principio impone a los Estados la obligación de no expulsar a una persona refugiada que se encuentre en su territorio, a menos de que existan razones de seguridad nacional o de orden público que así lo justifique.** El principio de no-devolución debe interpretarse conforme al principio pro homine o pro persona[141]. Esto implica, de un lado, que **l**a prohibición de no devolución cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a una persona a las fronteras de territorios donde sus derechos puedan verse amenazados. En este sentido, cobija, entre otras, la intercepción, las medidas que obstaculizan que una persona o grupo de personas entren al país, el rechazo en la frontera, la expulsión y las devoluciones directas, indirectas y "en caliente"[142]. **De otro, que las excepciones a su aplicabilidad son de interpretación restrictiva y deben ser aplicadas conforme al principio de proporcionalidad**[143]**.**

Derechos de los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugio

La calidad de refugiado sólo se regulariza y formaliza con el reconocimiento por parte del Estado. No obstante, esto no implica que los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia estén desprotegidos mientras se resuelve su solicitud. Conforme al artículo 100 de la Constitución, estos migrantes, como cualquier otro extranjero o no-nacional, en principio gozan de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos[144]**, salvo las excepciones de acceso previstas en la ley. Por otra parte, la Corte Constitucional ha resaltado que los migrantes que solicitan el reconocimiento del estatus de refugio, a pesar de no haber sido reconocidos formalmente como refugiados, son titulares de algunos derechos y garantías sustanciales y procesales, las cuales buscan protegerlos mientras se define su situación migratoria**[145]**. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estos derechos de los migrantes que solicitan refugio y obligaciones a cargo del Estado incluyen, entre otros:**

La obligación de brindar asistencia para la repatriación voluntaria.

La obligación de brindar ayuda para el reasentamiento.

La prohibición de discriminación.

La garantía de no devolución[146].

El derecho a solicitar y buscar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado[147].

La obligación del Estado de brindar acceso efectivo a un procedimiento justo para la determinación de la condición de refugiado[148].

Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada

La Corte IDH, la CIDH[149], el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[150] y la Asamblea

General de las Naciones Unidas[151], han reiterado que el derecho de acceso a un proceso para la determinación de la condición de refugiado es la piedra angular de la protección internacional de los migrantes que solicitan refugio[152]. En este sentido, han sostenido que los Estados tienen la obligación internacional de adoptar procesos "justos y eficientes"[153] para determinar la condición de refugiado de los migrantes que soliciten asilo. Lo anterior, puesto que, a pesar de que la condición de refugiada de una persona se deriva de las circunstancias que enfrentó en su país y no de la determinación que hacen los Estados receptores[154], el pleno y efectivo goce de los derechos y beneficios que derivan de la condición de persona refugiada depende, en la práctica, del reconocimiento formal[155]. En el mismo sentido, en el marco de estos procedimientos, los Estados determinan si, a pesar de no tener la condición de refugiado, el migrante podría ser titular de algún otro tipo de protección internacional complementaria.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el proceso administrativo para la determinación de la condición de persona refugiada está regulado en el Decreto 1067 de 2015. Este decreto establece las etapas del procedimiento, los derechos y deberes de los solicitantes y los recursos que pueden interponer en contra de las decisiones de la autoridad migratoria. La siguiente tabla sintetiza estas reglas:

Proceso de solicitud de refugio	
Solicitud	solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado se podrá formular en dos supuestos: El solicitante está ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país. En este caso, la persona deberá presentarse ante las autoridades de migración, quienes deberán recibirla por escrito y remitirla dentro de un término máximo de 24 horas siguientes al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores[156]. La persona presenta la solicitud encontrándose en el país. El solicitante debe radicar la solicitud dentro del término de 2 meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la CONARE[157]. El solicitante debe aportar determinada información específica y completa, entre la cual se encuentra un relato cabal y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud[158]. Las mujeres y los NNA[159] son titulares de medidas de protección con enfoque diferencial[160] durante el procedimiento administrativo.
SC-2	gración Colombia y la CONARE expiden dos tipos de salvoconductos (SC) una vez la solicitud es formulada y ratificada: Salvoconducto de ingreso por puerto. Cuando la solicitud sea formulada al momento de ingreso por puertos migratorios, Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia por 5 días hábiles, dentro de los cuales el solicitante deberá ratificarla o ampliarla, ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales[161]. Salvoconducto de permanencia. La CONARE solicitará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMG), previo cumplimiento de los requisitos previstos en Título 1, Capítulo 1, Sección 3 del Decreto 1067 de 2015, la expedición de un

	salvoconducto válido hasta por 3 meses, el cual podrá prorrogarse hasta por un lapso igual, mientras se adopta una decisión de fondo[162]. Los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2016 de 2021 disponen que el SC-2 y el PPT son excluyentes. En caso de que el solicitante desee aceptar el PPT, deberá desistir de manera "voluntaria" de su solicitud de refugio.
Entrevista	CONARE citará al solicitante a una entrevista personal para contar con la información necesaria para el análisis de la solicitud. En principio, si el solicitante no se presenta a la entrevista, se entenderá que no tiene interés, y se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que cancele el salvoconducto de permanencia[163]. El solicitante tiene el deber de: (i) actuar de buena fe, decir la verdad y ayudar en todo lo posible al entrevistador a determinar los hechos del caso; (ii) aportar las evidencias que tenga disponibles; y (iii) proporcionar toda la información relevante para que el entrevistador pueda determinar los hechos pertinentes.
Estudio	Cada miembro de la CONARE realizará un análisis del caso. Posteriormente, el presidente citará a sesión a la CONARE para analizar el asunto y emitir la correspondiente recomendación al ministro de Relaciones Exteriores, la cual no tendrá carácter vinculante.
Decisión	decisión definitiva sobre la solicitud será tomada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, con base en el expediente y la recomendación adoptada por la Comisión Asesora. La solicitud podrá ser negada o concedida: En caso de que sea negada, se comunicará a la UAEMC, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de 30 días calendario. Durante este tiempo, la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes[164]. Contra esta decisión procede el recurso de reposición. De reconocerse la condición de refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá documento de viaje en el que se estampará la visa correspondiente. Todas las decisiones definitivas sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se comunicarán a Migración Colombia.

El Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad para diseñar y adelantar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado[165]. Sin embargo, esta discreción no es absoluta: la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos imponen límites al ejercicio de tal facultad soberana. La Corte Constitucional[166], la CIDH[167] y la Corte IDH[168] han resaltado que las autoridades migratorias tienen la obligación de respetar el debido proceso administrativo de los solicitantes en los trámites para la determinación de la condición refugiado.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el derecho fundamental al debido proceso administrativo[169] **garantiza que las actuaciones administrativas**[170] **se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos**[171] **previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos**[172]**. El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de garantías iusfundamentales mínimas**[173] **que protegen al individuo incurso en cualquier tipo de actuación administrativa**[174]**. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras, (i) el derecho de acceso, (ii) el principio de legalidad**[175]**, (iii) el derecho de defensa y contradicción, (iv) el deber de motivación, (v) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos, (vi) el derecho a impugnar las decisiones**[176] **y, por último, (vii) el plazo razonable**[177]**. Las autoridades migratorias deben observar estas garantías mínimas en los procesos de determinación de la condición de refugiado.**

Los sujetos de especial protección constitucional, como las personas de la tercera edad, las madres cabeza de familia, los niños, niñas y adolescentes y las personas en situación de discapacidad, son titulares de una protección procesal "cualificada"[178] en los procedimientos administrativos[179]. Esta protección procesal cualificada exige que, conforme al artículo 13.3 de la Constitución, la administración emplee enfoques diferenciales y adopte medidas afirmativas o ajustes razonables, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva[180].

La Corte IDH[181], la CIDH[182] y la ACNUR[183] han desarrollado estándares regionales e internacionales de protección procesal en los trámites de determinación de la condición de refugiado. Asimismo, han sostenido que, habida cuenta de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los solicitantes de refugio, de las obligaciones generales de respetar y garantizar el derecho al debido proceso se derivan "deberes especiales" a cargo de las autoridades migratorias. Estos estándares internacionales y deberes especiales constituyen criterios de interpretación relevantes para las autoridades migratorias colombianas que tramitan las solicitudes de refugio. La siguiente tabla sintetiza estos estándares:

Estándares internacionales en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado	
Derecho a ser oído y derecho de defensa	s autoridades migratorias deben: Informar al solicitante el "trámite que se está desarrollando"[184], su "situación jurídica", los derechos de los que es titular[185] y los recursos previstos en la legislación. Garantizar al solicitante "la posibilidad de ser oíd[o] por las autoridades administrativas antes de que se tome una decisión que tenga la virtualidad de afectar sus derechos"[186]. La CIDH ha enfatizado que la realización de entrevistas a los solicitantes es esencial para salvaguardar el derecho de defensa. En este sentido, indicado que "los Estados deben abstenerse de adoptar decisiones denegatorias con base en análisis simplemente documentales"[187]. Asegurar que las personas que buscan protección internacional puedan utilizar desde el inicio del

	procedimiento “los servicios de un/una intérprete calificado que cuenten con la formación necesaria y las destrezas lingüísticas y de comunicación apropiadas”[188]. Garantizar el derecho a la asistencia legal y defensa pública, que incluye la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos del solicitante[189]. Permitir al solicitante aportar “todos los medios [de prueba] lícitos y admitidos en derecho (…) que sustenten y/o demuestren los hechos que fundamentan la solicitud”[190]. De acuerdo con la CIDH, cuando no sea posible comprobar las declaraciones u obtener informaciones fidedignas sobre el país de origen, “los Estados deben utilizar el principio del beneficio de la duda”[191]. Garantizar la notificación “previa y detallada”[192] de todas las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo.
Independencia e imparcialidad	Los funcionarios que resuelvan las solicitudes de refugio deben ser imparciales e independientes. Además, deben contar con capacitación técnica sobre los derechos de los refugiados[193]. De acuerdo con la CIDH, “los Estados deben buscar la más alta especialización técnica e institucional”[194] de sus funcionarios.
Confidencialidad	**Los Estados deben garantizar la confidencialidad de todas las informaciones personales de los solicitantes a las que accedan durante el trámite. En este sentido, (i) en principio no deben compartir información con las autoridades del país de origen del solicitante y (ii) “deben utilizar la información que provean las personas únicamente con la finalidad de determinar sus necesidades de protección internacional”**[195]**.**
Deber de motivación	CIDH ha considerado que, en el marco de procedimientos de protección -internacional, para que una decisión esté debidamente fundada y motivada, debe: Exponer los hechos, motivos y normas en los que se fundamentó. Demostrar que los alegatos del solicitante fueron tomados en cuenta; y Llevar a cabo un examen de la totalidad de las pruebas, con especial consideración a la entrevista personal del solicitante y “la información objetiva del país de origen”[196].
Derecho a un recurso idóneo y efectivo	**derecho a un recurso idóneo y efectivo ante una decisión negativa del reconocimiento del estatuto de persona refugiada, apátrida o de concesión de otras**

	formas de protección debe observar los siguientes parámetros: **Posibilidad de revisión judicial de la decisión administrativa.** **Efectos suspensivos hasta la resolución final en última instancia. Esto implica que, mientras la impugnación se resuelve, la autoridad debe permitir al solicitante permanecer en el país**[197]**.** **Informaciones suficientes sobre cómo recurrir a los postulantes.** **Plazos razonables para el recurso.** **Asimismo, aun si la decisión es desfavorable, la autoridad debe examinar la posibilidad de otorgar protección internacional complementaria al migrante, lo que implica (i) brindar alternativas de regularización migratoria y (ii) respetar el principio de no devolución**[198]**.**
Plazo razonable	**El contenido y alcance de esta garantía se desarrolla en detalle en la sección 4.2.3. infra (párrs.97-100).**

El plazo razonable en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado

El plazo razonable es una de las garantías iusfundamentales mínimas que se adscriben al derecho fundamental al debido proceso[199]**. El artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". Por su parte, los artículos 8 y 25 de la CADH disponen que "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable".**

La Corte Constitucional ha definido la garantía procesal del plazo razonable como aquella que exige que los procesos judiciales y administrativos se tramiten y resuelvan sin dilaciones injustificadas[200]**. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional e interamericana, la razonabilidad del plazo deberá determinarse en cada caso particular**[201]**, de conformidad con los siguientes cuatro criterios**[202]**: (i) la complejidad del asunto, (ii) la conducta de la autoridad competente, (iii) la situación jurídica de la persona interesada y (iv) la actividad procesal del interesado:**

Complejidad del asunto. El juez constitucional tiene la obligación de valorar si está "ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que implican factores que conllevan a cierta dificultad"[203]. La Corte IDH y la Corte Constitucional han identificado, entre otros[204], los siguientes criterios para determinar la complejidad del asunto: "la complejidad de la prueba"[205], "la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas"[206], "las características de los recursos contenidos en la legislación interna"[207], "el contexto en que ocurrieron los hechos"[208], "las condiciones de un país"[209], "el tiempo transcurrido desde la violación"[210], "los aspectos técnicos"[211] y los asuntos médicos[212].

Conducta de la autoridad. El juez constitucional tiene la obligación de verificar la actividad de la autoridad estatal y constatar que ha actuado con "la debida diligencia y celeridad"[213]. La autoridad debe "mantener la igualdad de las partes en el proceso, vigilar que el trámite procure la mayor economía procesal y evitar la paralización del proceso, así como evitar sacrificar la

justicia y el debido proceso en pro del formalismo”[214].

Actividad procesal del interesado. El juez constitucional debe examinar dos elementos en relación con la actividad de los interesados. Primero, si llevaron a cabo “intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales”[215]. Segundo, “que la persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento”[216].

Situación jurídica del interesado. El juez constitucional debe examinar “la afectación generada por la duración del procedimiento” en los derechos de la persona involucrada, en atención a la situación jurídica y fáctica en la que se encuentra[217]. En este sentido, "si el paso del tiempo incide de manera **relevante en la situación jurídica del individuo, resultara? necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve"**[218]. Son elementos relevantes para examinar la situación **jurídica, entre otros, (i) “el estado de vulnerabilidad”**[219]**; (ii) el carácter “significativ[o], irreversibl[e] e irremediabl[e]”**[220] **de las afectaciones que causa el retraso y (iii) “el estado de incertidumbre”**[221]**.**

El Decreto 1067 de 2015 no establece un término dentro del cual la autoridad migratoria deba resolver las solicitudes de reconocimiento del estatus de refugiado. Sin embargo, la Sala Plena considera que esto no implica que en este tipo de procedimientos administrativos no opere la garantía de plazo razonable. Esto es así, porque el plazo razonable es una garantía mínima adscrita al derecho fundamental al debido proceso que debe ser respetada en todo trámite administrativo y judicial. Además, la Corte considera que esta garantía es de especial relevancia en los procesos para la determinación de la condición de refugiado habida cuenta de la incertidumbre, la situación de extrema vulnerabilidad social y económica, así como los riesgos de persecución a los que se encuentra la población migrante que solicita refugio.

La celeridad en la tramitación de las solicitudes de refugio es un elemento esencial del sistema de protección internacional. La CIDH[222] **y ACNUR**[223] **han resaltado que los Estados deben adoptar todas las medidas que sean convenientes para tramitar las solicitudes de protección lo más rápido posible y evitar las demoras prolongadas en la resolución de las solicitudes de la condición de refugiado. Lo anterior, debido a que estos procedimientos (i) reviven “el sufrimiento al recordar los sucesos vividos”, (ii)** crean un "riesgo de retraumatizacio?n"[224] de los solicitantes, **(iii) “erosionar la confianza de la población en el sistema de determinación de la condición de refugiado”**[225] **y (iv) las fuerzan a regresar al país dónde están siendo perseguidas o transitar a otro Estado donde sus derechos pueden verse afectados.**

Los sistemas de turnos, el plazo razonable y la priorización de solicitudes. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la posibilidad de priorizar o alterar el sistema de turnos en los procesos de determinación de la condición de refugiado. Tampoco ha estudiado la relación que existe entre el sistema de turnos y la garantía de plazo razonable en el marco de estos procedimientos. Sin embargo, este tribunal se ha referido a estos asuntos en el marco de, entre otros, procesos de reconocimiento de ayuda humanitaria para las víctimas del conflicto armado, acceso a tecnologías, servicios en salud y resolución de recursos judiciales. Al margen de las particularidades propias de los procesos de determinación del estatus de refugiado, la Sala considera que las reglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte en estas materias son

criterios orientadores y relevantes para resolver la presente acción de tutela.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el sistema de turnos para la tramitación de solicitudes de reconocimiento de derechos es un mecanismo prima facie razonable de ordenación y racionalización de la gestión de la administración[226]**. Este sistema está fundado en el principio de "primero en el tiempo, primero en los derechos"**[227]**, el cual garantiza el derecho a la igualdad de los solicitantes**[228] **y permite brindar una respuesta eficiente y predecible por parte del Estado**[229]**. Por esta razón, la Corte Constitucional ha sostenido que la administración debe respetar el sistema de turnos y, en principio, "resulta improcedente la acción de tutela que busca 'saltarse' los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de los administrados"**[230]**.**

El deber del Estado de atender las solicitudes de los administrados conforme al orden cronológico del sistema de turnos, sin embargo, no es absoluto. El artículo 13.3 de la Constitución exige que los sistemas de turnos integren enfoques diferenciales y criterios de priorización que consulten "el nivel de vulnerabilidad"[231] de los beneficiarios y solicitantes y el impacto que la demora en el trámite de la solicitud implica para ellos. En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que, en algunos escenarios, la administración, y eventualmente el juez de tutela, están facultados para alterar el orden de turnos y ordenar la priorización de ciertas solicitudes[232]. No obstante, esta facultad es excepcional[233] y está supeditada al cumplimiento de dos requisitos[234]:

Requisito subjetivo. El administrado debe ser un sujeto de especial protección constitucional o encontrarse en una situación de extrema y "evidente de debilidad, en niveles límite"[235] **que lo diferencie del resto de solicitantes y lo sitúe "ante la posible materialización de un daño cuyos efectos nocivos no puedan ser subsanados"**[236]**.**

Requisito objetivo. El procedimiento debe presentar un atraso que "excede los límites de lo constitucionalmente tolerable"[237]**, es decir, debe evidenciarse una violación de la garantía del plazo razonable**[238]**.**

En estos eventos, este trato favorable se justifica pues tiene como finalidad "proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas"[239].

Síntesis de reglas. La siguiente tabla sintetiza las reglas jurisprudenciales respecto del debido proceso administrativo en los trámites de determinación de la condición de refugio, con especial énfasis en la garantía de plazo razonable:

Debido proceso administrativo en los trámites de determinación de la condición de refugio
derecho de acceso a un proceso para la determinación de la condición de refugiado es la piedra angular de la protección internacional de los migrantes que solicitan refugio. Los Estados tienen un amplio margen de configuración en el diseño de estos procedimientos. Sin embargo, la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos impone la obligación de adoptar procesos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado y respetar las garantías mínimas de debido proceso de los migrantes en el trámite de las solicitudes de refugio. Las autoridades migratorias deben observar la garantía de plazo razonable en los procesos de determinación de la condición de refugiado, lo que implica que deben resolver las solicitudes sin dilaciones injustificadas. La razonabilidad de plazo debe ser valorada en cada caso conforme a los siguientes criterios: (i) complejidad del asunto, (ii) la conducta de la autoridad competente, (iii) la situación jurídica de la persona interesada y (iv) la actividad procesal del interesado. La CIDH y la ACNUR han resaltado que: La celeridad en la tramitación de las solicitudes de refugio es un elemento esencial del sistema de protección internacional. En la valoración del plazo razonable en las solicitudes de la condición de refugiado, las autoridades migratorias deben prestar especial consideración a la situación jurídica en la que se encuentra el solicitante y verificar si el paso del tiempo incide de manera relevante en dicha situación. El sistema de turnos es un mecanismo prima facie razonable de ordenación y racionalización de la tramitación de solicitudes de reconocimiento de derechos. El deber del Estado de atender las solicitudes de los administrados conforme al orden cronológico del sistema de turnos, sin embargo, no es absoluto. El artículo 13.3 de la Constitución exige que los sistemas de turnos integren enfoques diferenciales y criterios de priorización que consulten el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios y solicitantes. La administración, y eventualmente el juez de tutela, están facultados para alterar el orden de turnos y ordenar la priorización de ciertas solicitudes. No obstante, esta facultad es excepcional y está supeditada al cumplimiento de dos requisitos: (i) objetivo (violación del plazo razonable) y (ii) subjetivo (condición de vulnerabilidad de los solicitantes).

Caso concreto

La Sala considera que el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Capielo de Romero, porque desconoció la garantía procesal de plazo razonable en el trámite de la solicitud de refugio. La Sala reconoce que el Decreto 1067 de 2015 no establece un término dentro del cual las autoridades migratorias deben resolver las solicitudes de refugio. Sin embargo, la inexistencia de un término legal no supone que en estos procesos no opere la garantía procesal del plazo razonable. Aun en los procedimientos administrativos que no tienen un término legal máximo para su tramitación, las demoras injustificadas vulneran el derecho fundamental al debido proceso de los administrados. Además, tal y como la han reconocido la CIDH y la Corte IDH, la celeridad en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado es de especial importancia, habida cuenta de la incertidumbre jurídica, los riesgos de afectación a sus derechos y la situación de extrema vulnerabilidad económica y social en la que se encuentra la población migrante que solicita refugio.

En criterio de la Sala, el periodo de más de 2 años que ha tomado el proceso de determinación de la condición de refugiada de la accionante es irrazonablemente prolongado. Esto, a la luz de los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional e interamericana para valorar la razonabilidad del plazo en procesos administrativos, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la conducta del MRE y (iii) la situación de vulnerabilidad y actividad procesal de la señora Capielo de Romero.

Complejidad del asunto

La Sala considera que, sin perjuicio de la saturación administrativa a la que se ha enfrentado el MRE derivada del crecimiento exponencial de peticiones de protección internacional, la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero tiene una complejidad baja.

La crisis humanitaria de la República Bolivariana de Venezuela ha generado "el mayor éxodo del hemisferio occidental en los últimos 50 años"[240]. Más de 7 millones de personas han salido de Venezuela buscando protección y más de 1 millón han solicitado asilo o el reconocimiento del estatus de refugiado en países vecinos[241]. El MRE informó que, debido a esta crisis migratoria, las solicitudes de refugio en Colombia por parte de ciudadanos venezolanos han incrementado de forma exponencial: el número de solicitudes radicados pasó de "seiscientos veinticinco (625) en el año 2017, a más de 6.832 en el tiempo transcurrido entre el 1°de enero y el 31 de julio del año 2023, lo que representa un aumento del 993% en los últimos siete (7) años". Naturalmente, este crecimiento exponencial ha producido una saturación de la capacidad institucional del MRE que afecta indefectiblemente los tiempos en los que se gestiona individualmente cada una de las solicitudes.

La Sala reconoce que la magnitud del incremento en la radicación de solicitudes, la saturación institucional que esta produce, así como el impacto que causa en la celeridad de la tramitación de cada una de las solicitudes de refugio, constituye una problemática estructural que requiere la adopción de medidas legales, administrativas y financieras, así como la intervención y articulación de múltiples entidades del Estado. En criterio de la Sala, sin embargo, esta problemática no supone que todas las solicitudes de refugio tengan, individualmente consideradas, un alto nivel de complejidad y tampoco es una razón suficiente que justifique cualquier demora. Por el contrario, existen solicitudes que, como la de la señora Capielo de Romero, no presentan complejidad alguna.

En respuesta a los autos de pruebas, el MRE informó a la Corte que existen múltiples factores que inciden en la complejidad de cada solicitud de refugio, a saber: (i) la "facilidad para contactar al solicitante", (ii) el "tipo de decisión adoptada", (iii) la "legibilidad de los documentos y evidencias aportadas por el solicitante", (iv) el "tiempo de respuesta de las entidades requeridas" y (v) los "requerimientos de traducción e intérprete". En este sentido, la entidad accionada señaló que las solicitudes sencillas, en las que no se presenta ninguno de estos factores, pueden ser resueltas en un término de 3 meses. En contraste, las más complejas pueden tardar 3 años[242].

La Sala considera que, en atención a estos factores, la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero es de complejidad baja. El MRE no expuso ningún argumento que permita concluir, siquiera prima facie, que algunos de los factores que inciden en la complejidad está presente en la solicitud de refugio de la accionante. La revisión del expediente administrativo y las pruebas aportadas en el presente trámite de tutela evidencian que, en el proceso de determinación de la condición de refugiada de la señora Capielo de Romero, el MRE no ha tenido ninguna dificultad

en contactar a la accionante, no ha requerido traducción de documentos y las entidades requeridas no han tardado en contestar los requerimientos.

Por otra parte, la Sala advierte que mediante la Resolución No. 3386 de 2020, el MRE reconoció como refugiado al señor Giovanny Ramón de Capielo, hijo de la accionante. Por esta razón, en su solicitud de refugio de 2 de agosto de 2021, la accionante solicitó al MRE aplicar el principio de unidad familiar, lo que, en criterio de la Sala, facilitaba el estudio probatorio de su solicitud. Esto, debido a las similitudes que existen en el perfil de la accionante y de su hijo, las circunstancias personales que motivaron la migración forzada y las condiciones en el país de origen[243].

Conducta del MRE

La Sala Plena considera que las conductas y omisiones del MRE han incidido de forma negativa en la tramitación oportuna de la solicitud de refugio de la accionante.

La Sala reconoce que, en términos generales, el MRE ha tramitado la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero conforme a (i) las etapas del procedimiento previstas en el Decreto 1067 de 2015 y (ii) el sistema de turnos. Asimismo, la Sala Plena reconoce que el MRE ha implementado medidas para tratar de responder al incremento exponencial en la presentación de solicitudes de refugio que han sido presentadas en los últimos años y atender la congestión y saturación institucional. En particular, la Sala Plena resalta que, en el año 2022, el MRE implementó un "Plan de Choque, tendiente a la descongestión de más de 12.000 expedientes radicados entre los años de 2019 y 2020. Para tal fin, se contrataron 52 profesionales". De otro lado, a inicios de 2023 "formuló un Proyecto de Inversión encaminado a superar el rezago de solicitudes a través de la contratación de 20 profesionales con el propósito de depurar y tramitar de forma acelerada las solicitudes pendientes de los años 2021 y 2022".

No obstante, la Sala Plena considera que (a) el MRE impuso barreras administrativas irrazonables a la señora Capielo de Romero y (b) las medidas estructurales implementadas para atender la saturación y congestión han sido insuficientes en atención a la magnitud de la crisis migratoria y el dramático crecimiento exponencial en la radicación de solicitudes de refugio:

(a) La Sala constata que el MRE impuso barreras administrativas irrazonables a la señora Capielo de Romero que ignoraron que es un sujeto de especial protección constitucional, pues es una persona de la tercera edad (90 años) con diversos padecimientos de salud. Estas barreras incidieron negativamente en la celeridad de la tramitación de su solicitud de refugio.

La Sala reitera y reafirma que los sujetos de especial protección constitucional, como las personas de la tercera edad, son titulares de una protección procesal cualificada en los procedimientos administrativos. Esta protección procesal cualificada exige que, conforme al artículo 13.3 de la Constitución, la administración emplee enfoques diferenciales y adopte medidas afirmativas o ajustes razonables, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva. La Corte Constitucional, la CIDH y la ACNUR han señalado que, en el marco de los procesos de determinación de la condición de refugiado, la autoridad migratoria debe (i) brindar asistencia, orientación y asesoramiento en la tramitación de las solicitudes y (ii) adoptar ayudas jurídicas a los solicitantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

La Sala considera que el MRE desconoció la especial protección constitucional de la que era titular la señora Capielo de Romero. Como se expuso en la sección 4.1. supra, el 5 de octubre de

2022, la accionante radicó un derecho de petición en el que solicitó que la entidad aplicara un enfoque diferencial en el trámite de su solicitud. En particular, solicitó que la fase de entrevista, prevista en el artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015, se llevará a cabo "de manera virtual o por escrito", habida cuenta de sus limitaciones de movilidad. El MRE, sin embargo, no contestó a esta solicitud. En efecto, fue sólo después de la interposición de la tutela y, más específicamente, en cumplimiento de la orden de tutela proferida en segunda instancia por la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, que, el 9 de diciembre de 2022, el MRE remitió a la accionante vía correo electrónico el cuestionario de entrevista personal escrita. En este sentido, la Sala advierte que el MRE tardó más de dos meses en responder la solicitud de entrevista virtual que llevó a cabo a la accionante.

La Sala Plena reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho de petición tiene estrecha relación con el debido proceso administrativo. Esto, debido a que un “buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio [del derecho de petición], y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”[244]. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para el ejercicio del derecho al debido proceso[245]. En este caso, la falta de respuesta a la solicitud no sólo implicó una violación al derecho de petición, sino que, además, demoró injustificadamente la culminación de la etapa de entrevista y desconoció la especial protección constitucional de la que la accionante era titular.

(b) El retraso en la tramitación de la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero también responde a que (i) las medidas que el MRE ha implementado para superar la congestión y saturación institucional han sido insuficientes y (ii) el MRE no ha adoptado enfoques diferenciales ni criterios de priorización en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado que permitan proteger los derechos de los sujetos de especial protección constitucional de forma prevalente.

La Sala observa que las medidas que el MRE ha implementado son insuficientes, por las siguientes tres razones:

Primero. En el trámite de tutela, el MRE ha enfatizado que una de las principales causas de la saturación y congestión en la tramitación de las solicitudes de reconocimiento del estatus de refugiado es la "capacidad humana limitada" y "la falta de personal para atender con celeridad la gestión de las solicitudes". No obstante, la Sala advierte que las medidas adoptadas en los últimos años para atender esta problemática han sido insuficientes. En efecto, el MRE certificó que en los últimos años apenas ha contado con 16 funcionarios de planta para resolver todas las solicitudes. De otro lado, la Sala advierte que, aunque el Plan de Choque que fue implementado contribuyó a resolver 12.000 solicitudes represadas de los años 2019 y 2020, actualmente no está vigente. Además, el Proyecto de Inversión encaminado a superar el rezago de solicitudes a través de la contratación de 20 profesionales sólo será implementado en el primer trimestre de 2024.

La Sala observa que la radicación de solicitudes de refugio sigue incrementando y, según MRE, su capacidad operativa continúa desbordada. A esto se suma que, de acuerdo con los informes de respuesta a los autos de pruebas, el MRE informó a la Corte que estima que el número de solicitudes de refugio seguirá incrementando, habida cuenta de "la apertura, el 19 de junio de 2023, de los centros de procesamiento de solicitudes de asilo del Gobierno de Estados Unidos en Colombia para ciudadanos de Cuba, Venezuela y Haití"[246]. Asimismo, manifestó su

preocupación acerca de "la dependencia por parte del Estado Colombiano de la cooperación internacional para el tratamiento de las solicitudes de refugio". Al respecto, manifestó que el "Estado colombiano depende de terceros en una de las funciones que implican el mayor ejercicio de su soberanía, como lo es la administración de la población extranjera en su territorio. Lo anterior resulta sumamente riesgoso desde el punto de vista de la administración y seguridad de la información, pues la rotación del personal es muy alta".

En este sentido, la Sala observa con preocupación que, a pesar de haber diagnosticado que la falta de personal es una de las principales barreras en el trámite de las solicitudes de refugio, el MRE no ha implementado soluciones adecuadas para atenderla.

Segundo. El MRE no ha adoptado medidas idóneas y suficientemente eficaces para superar otras barreras legales y administrativas que también afectan la celeridad del trámite. En respuesta a los autos de pruebas proferidos en el trámite de revisión, el MRE informó a la Corte que, además de la falta de personal, existen otros obstáculos en el examen de las solicitudes. Estos incluyen, entre otros, (i) la falta "de un sistema de Gestión apropiado para el trámite de miles de solicitudes"; (ii) "gestión manual a través de correo electrónico, lo cual ralentiza el proceso" (iii) las carencia de un espacio físico que permita ejecutar las entrevistas en la ciudad de Bogotá y (iv) la inexistencia de "causales de inadmisión que permitan resolver de manera expedita aquellas solicitudes que provienen de migrantes económicos con el mero interés de regularizar su situación". La Sala observa, sin embargo, que el MRE no ha adoptado medidas para contrarrestar estas dificultades.

Tercero. El MRE no ha adoptado criterios de priorización con enfoque diferencial para la tramitación de las solicitudes de refugio de solicitantes que, como la accionante, son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social. El MRE sostuvo que la tramitación de las solicitudes se rige por el sistema de turnos y, por lo tanto, la priorización vulneraría el derecho a la igualdad. Asimismo, argumentó que la adopción de enfoques diferenciales o criterios de priorización no es operativamente posible debido a que muchos solicitantes son sujetos de especial protección constitucional o tienen algún grado de vulnerabilidad social y económica.

La Sala Plena reitera que los sistemas de turnos son mecanismos prima facie razonables de ordenación y racionalización administrativa. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, el artículo 13.3 de la Constitución exige que los sistemas de turnos integren enfoques diferenciales y criterios de priorización que consulten "el nivel de vulnerabilidad"[247] de los beneficiarios y solicitantes. En este sentido, este tribunal ha indicado que, en algunas circunstancias, es imprescindible priorizar el estudio de las solicitudes elevadas a la administración por parte de sujetos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad o "pertenece[n] a uno de los grupos de especial protección constitucional como son las madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, entre otros"[248].

La Sala Plena advierte que el Decreto 1067 de 2015 no contiene criterios de priorización para la tramitación de las solicitudes que permitan brindar una solución más expedita a las solicitudes de personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, se enfrentan a mayores riesgos de persecución o forman parte de algún grupo de sujetos de especial protección, tales como madres de cabeza de familia, niños, niñas y adolescentes, y adultos de la tercera edad. Esto implica que el MRE otorga un trato paritario a todos los solicitantes con independencia de su situación de vulnerabilidad concreta. Este trato paritario entre solicitantes con distintos niveles de vulnerabilidad desconoce el artículo 13.3 de la Constitución y profundiza los riesgos de

afectación de los derechos fundamentales de aquellos sujetos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta.

En resumen, la Sala considera que la conducta del MRE incidió negativamente en la tramitación célere y oportuna de la solicitud de la señora Capielo de Romero. Esto, porque (i) tardó más de dos meses en responder a la solicitud de la accionante, encaminada a que se le permitiera llevar a cabo la audiencia de forma virtual. De otro lado, (ii) las medidas que ha adoptado para atender la saturación y congestión en el trámite de las solicitudes han sido insuficientes y no tienen ninguna consideración por los derechos de los solicitantes que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, se enfrentan a mayores riesgos de persecución o forman parte de grupos poblacionales que, conforme al artículo 13.3 de la Constitución, son titulares de protección constitucional reforzada.

Situación de vulnerabilidad y actividad procesal de la señora Capielo de Romero.

La señora Capielo de Romero es un sujeto de especial protección constitucional. Esto es así, debido a que actualmente es una mujer de la tercera de edad (90 años) y padece de múltiples quebrantos de salud. De acuerdo con las pruebas que fueron aportadas al expediente, la accionante ha sufrido de desnutrición y llegó a pesar menos de 36 kilos. Además, informó que su estado de salud "es deficiente, pues t[iene] problemas de movilidad, osteoporosis, osteopenia, problemas respiratorios, visuales y auditivos"[249]. En criterio de la Sala, la avanzada edad, así como los graves quebrantos de salud, permiten concluir que la accionante se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad que ameritaba un tratamiento preferencial y una solución más expedita de su solicitud de refugio. El MRE, sin embargo, no tuvo en cuenta la situación jurídica y fáctica de la señora Capielo de Romero en el trámite de la solicitud de refugio y no adoptó ninguna medida de trato preferente.

Por otra parte, la Sala Plena advierte que la señora Capielo de Romero ha actuado con debida diligencia en el marco del procedimiento de reconocimiento del estatus de refugiada. No existe ninguna prueba en el expediente que permita concluir, siquiera prima facie, que sus acciones u omisiones han obstaculizado el trámite de la solicitud. Por el contrario, la accionante ha cumplido plenamente con sus deberes procesales.

Conclusión sobre la vulneración del plazo razonable. En síntesis, la Sala Plena concluye que el MRE vulneró la garantía de plazo razonable y, en consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante porque el trámite de su solicitud se ha prolongado injustificadamente por más de dos años. El plazo que ha tomado el trámite de la solicitud de refugio de la accionante supera los límites de la razonabilidad debido a que (i) la solicitud de la accionante es sencilla y no tiene una especial complejidad, (ii) las acciones y omisiones del MRE han incidido negativamente en la celeridad del procedimiento; (iii) la señora Capielo de Romero ha actuado con diligencia en el procedimiento y (iv) es una mujer de la tercera edad que, debido a su crítica condición de salud y avanzada edad (90 años), requiere de una pronta resolución de su solicitud.

Remedios

Con el propósito de subsanar la violación al derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, la Sala adoptará las siguientes órdenes y remedios:

Primero. Amparará el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora

Capielo de Romero.

Segundo. Ordenará al MRE que, si no lo ha hecho, en el término de 1 mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte una decisión definitiva respecto de la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero[250]. La Sala considera que en este caso es procedente ordenar al MRE priorizar la decisión sobre la solicitud de la accionante debido a que se cumplen los requisitos jurisprudenciales a los que se supeditan las órdenes de priorización. En efecto, la Sala observa que (i) la señora Capielo de Romero se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, habida cuenta de su avanzada edad (90 años) y su estado crítico de salud; y (ii) el MRE vulneró la garantía procesal de plazo razonable.

Tercero. Ordenará al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia:

Diseñe e implemente una Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio. Esta Política Pública deberá estar encaminada a superar las barreras y obstáculos administrativos, financieros y normativos que, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, inciden de forma negativa en la tramitación expedita de las solicitudes de refugio. El Gobierno Nacional podrá invitar a la sociedad civil y ACNUR a participar en el diseño de la Política Pública mediante la formulación de propuestas y la socialización de buenas prácticas y estándares internacionales. La Corte considera que es procedente ordenar el diseño e implementación de esta política pública habida cuenta de que, en el marco del trámite de revisión, se constató que, (i) a pesar de los planes de choque e inversión que el MRE ha adoptado desde el año 2019, la saturación administrativa se mantiene y podría incluso incrementar en el corto y mediano plazo; y (ii) existen múltiples barreras administrativas, legales y financieras que inciden en la celeridad del trámite, las cuales pueden requerir la intervención, no sólo del MRE, sino de entidades que forman parte de diferentes sectores.

Lleve a cabo los ajustes reglamentarios que correspondan para: (i) fijar un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio, el cual deberá ponderar la complejidad probatoria de los procesos de solicitud de refugio y la situación de vulnerabilidad, así como riesgos de afectación de derechos, a los que los solicitantes de refugio se enfrentan; e (ii) implementar criterios de priorización con enfoque diferencial en la tramitación de las solicitudes de refugio que consulten: (a) el nivel de riesgo en el que se encuentra el solicitante, derivado de las causas que motivaron su migración forzada; (b) el nivel de vulnerabilidad al que se enfrenta el solicitante, de modo que se prioricen las solicitudes de aquellas personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social (vgr., estado de salud, pobreza extrema etc.); y (c) la pertenencia del solicitante a uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad y personas de la tercera edad.

Presunta vulneración de los derechos fundamentales al asilo y a la igualdad derivada de la aplicación de la exigencia prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015

Delimitación del asunto objeto de revisión. La señora Capielo de Romero argumenta que el MRE y la UAEMC violaron su derecho fundamental de asilo al informarle que, conforme al parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, debía renunciar a la solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT. Lo anterior, con fundamento en cuatro argumentos:

El SC-2 concede a los migrantes que solicitan refugio una protección iusfundamental y acceso a servicios u oferta social del Estado más limitada que el PPT.

El MRE y la UAEMC no explicaron las razones por las cuales (i) no puede existir concurrencia entre el SC-2 y el PPT y (ii) es necesario “restringir la posibilidad de que el PPT pueda ser otorgado a personas que se encuentran en el trámite de la solicitud de refugio”.

El Estatuto Temporal de Protección (ETPMV) y la institución del refugio son complementarias, no excluyentes. Según la accionante, la finalidad del ETPMV, es “como su nombre lo indica, complementar, de manera que se refuerce y no se socave el régimen general de protección de refugiados”.

El 9 de noviembre del 2022, la UAEMC la contactó para informarle que “para continuar con la solicitud del PPT, tendr[ía] que escoger si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT”. Lo anterior, “pese a que [su] PPT no se encontraba aprobado, incurriendo en un accionar contrario al deber ser que la misma Autoridad plasma en su respuesta”. En su criterio, “esta problemática se puede documentar en multiplicidad de casos en los cuales Migración Colombia ha solicitado el desistimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a personas cuyo PPT aún no ha sido aprobado”[251].

ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados presentaron argumentos que, en términos generales, coinciden con las alegaciones de la accionante. De un lado, ACNUR sostuvo que a diferencia del PPT, el SC-2 (i) no es un documento de identificación, (ii) no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y (iii) no "permite el acceso integral a otros derechos u oferta social del Estado". En criterio de ACNUR, estas circunstancias incrementan las condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio y crean una "dependencia de la asistencia humanitaria". Asimismo, resaltó que en atención a las limitaciones para que los solicitantes de refugio puedan trabajar, "la decisión de desistir del procedimiento podría estar viciada en su voluntariedad, aun si las personas afirman haber tomado la decisión de forma libre o voluntaria". En consecuencia, manifestó que "debería adoptarse una decisión que permita un mejor acceso a derechos para las personas solicitantes de la condición de refugiado, que las beneficie sin distinción de la nacionalidad, y en atención a sus necesidades de protección internacional"[252].

En el mismo sentido, el Consejo Noruego para los Refugiados señaló que "el salvoconducto [otorgado a los solicitantes de refugio] es un documento limitado porque se ha evidenciado que (...) no es válido para obtener el diploma de bachiller [y] lograr el acceso al sistema bancario". En este sentido, concluyó que "la figura del desistimiento de la solicitud puede estar impulsada por las condiciones de desatención y limitaciones en el acceso a derechos y servicios en las que recaen las personas cuando sus condiciones de vida están desprotegidas por el sistema de protección nacional e internacional que convergen en el país". A juicio del CNR, esto supone que la decisión de los migrantes es "desesperada [pues] se debe decidir sobre qué medida resulta más oportuna, a pesar de que su necesidad puntual sea la protección internacional".

El MRE y la UAMEC, por su parte, argumentaron que no violaron el derecho de asilo al exigir a la accionante desistir del trámite de refugio como condición para expedir el PPT. Esto, porque esta exigencia está prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, el cual, además, prevé que el PPT y el salvoconducto SC-2 son excluyentes. Asimismo, resaltaron que las figuras de regularización migratoria, tales como el PPT, no pueden equipararse a la institución del refugio. En su criterio, "no hay ninguna evidencia que soporte que los Estados

de manera autónoma, ejerciendo el principio de discrecionalidad, en aplicación de la Constitución y las leyes relativas a la migración de extranjeros en Colombia, deba contemplar su permanencia indefinida en el territorio colombiano"[253].

Problema jurídico. En atención a las posiciones de las partes y vinculadas, la Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales al asilo e igualdad de la accionante al informarle que, conforme al parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 -modificado por el Decreto 216 de 2021- debía renunciar a la solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT?

La Sala Plena reconoce que, en la acción de tutela, la señora Capielo de Romero no solicitó expresamente el amparo del derecho fundamental a la igualdad. No obstante, la Sala Plena considera que, en ejercicio de sus facultades extra y ultra petita en materia de tutela, debe examinar si las accionadas vulneraron este derecho. La Corte Constitucional ha reiterado que el juez de tutela está habilitado para emitir fallos extra y ultra petita. Esto implica que, a diferencia del juez ordinario, su competencia no está limitada a (i) las situaciones de hecho relatadas en la demanda[254]; (ii) las pretensiones del actor[255], ni (iii) los derechos invocados por este[256]. Según la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela debe ejercer sus facultades oficiosas[257] con el objeto de establecer los hechos relevantes y, en caso de no tenerlos claros, indagar por ellos, adoptar las medidas idóneas para el restablecimiento del ejercicio de las garantías iusfundamentales y "resguardar todos los derechos que advierta comprometidos en determinada situación"[258]. Por esta razón, puede conceder el amparo a partir de situaciones o derechos no alegados y "más allá de las pretensiones de las partes"[259].

Con fundamento en tales consideraciones, la Sala Plena encuentra que es procedente pronunciarse sobre la vulneración del derecho a la igualdad en este caso. Esto, por tres razones. Primero, en respuesta a los autos de pruebas, la accionante manifestó que el SC-2 otorga una protección y acceso a derechos mucho más restringida o menos favorable que el PPT. Segundo, ACNUR, el CNR y los terceros intervinientes se refirieron a este punto y señalaron que el trato menos favorable para los migrantes venezolanos que solicitan refugio, que se deriva de las diferencias entre el SC-2 y el PPT, implica que la decisión de desistir de la solicitud de refugio está motivada por la situación de desprotección en la que se encuentran y, además, puede estar viciada en su consentimiento. Tercero, en casos análogos que han sido resueltos por la Corte (T-223 de 2023), los accionantes han alegado que la figura del desistimiento voluntario vulnera el derecho a la igualdad de los migrantes venezolanos que solicitan refugio[260]. Por lo demás, la Sala advierte que la imposibilidad de que los migrantes venezolanos que solicitan refugio puedan obtener el PPT, supone una diferencia de trato que, en principio, podría ser discriminatoria. Por lo tanto, es necesario emitir un pronunciamiento de fondo sobre este punto.

Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, se referirá al principio de no discriminación por estatus migratorio y al derecho a la igualdad de goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes que solicitan refugio (sección 5.3.1 infra). En segundo lugar, caracterizará el SC-2 y el PPT conforme al Decreto 1067 de 2015 y la jurisprudencia constitucional (sección 5.3.2 infra). En tercer lugar, se referirá a la figura del desistimiento voluntario de la solicitud de refugio como requisito para obtener el PPT, la cual se encuentra prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021 (sección 5.3.3 infra). Por último, con

fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto (sección 5.3.4 infra).

El principio de no discriminación por estatus migratorio frente al goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales

Conforme a la Constitución y al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe garantizar el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes que solicitan refugio sin discriminación.

El artículo 100 de la Constitución dispone que "los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos". Asimismo, dispone que los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales. No obstante, precisa que "la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros". Con fundamento en estas disposiciones, la Corte Constitucional ha señalado que (i) en principio, los extranjeros deben gozar de los mismos derechos fundamentales -tanto civiles, como económicos sociales y culturales- que los nacionales[261] y (ii) los migrantes que solicitan refugio no pueden ser discriminados en razón de su estatus migratorio[262]. Esto implica que, las diferencias de trato entre los migrantes que solicitan refugio y otros extranjeros, que estén fundadas en su estatus migratorio, sólo serán válidas si satisfacen el juicio integrado de igualdad desarrollado por la jurisprudencia constitucional.

El principio de no discriminación por estatus migratorio frente al goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales también se encuentra consagrado en otros instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

El artículo 2.2. del PIDESC dispone que los Estados Parte se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (subrayado fuera del texto). En la Observación General No. 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el “Comité DESC”), estableció que, en principio, los DESC son aplicables a todas las personas, incluidos los no nacionales, “como las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean” (subrayado fuera del texto)[263]. Asimismo, en la "Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes", emitida en el año 2017, este comité sostuvo que "el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe estar supeditado a la condición jurídica de las personas afectadas". Por lo tanto, "a la espera de una decisión sobre su solicitud para ser reconocidos como refugiados, debe concederse a los solicitantes de asilo un estatuto temporal que les permita disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación" (subrayado fuera del texto)[264].

El principio de no discriminación por estatus migratorio no es absoluto. El numeral 3º del artículo 2º del PIDESC reconoce que "[l]os países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

El Comité DESC ha precisado, sin embargo, que esta disposición es de interpretación restrictiva y prevé una "excepción limitada al principio de no discriminación por motivos de nacionalidad en el disfrute de los derechos amparados por el Pacto". Esto, por tres razones. Primero, esta excepción "se aplica únicamente a los países en desarrollo y solo se refiere a los derechos económicos, en particular al acceso al empleo". Segundo, esta disposición habilita a los Estados a "determinar en qué medida garantizarán esos derechos, pero no les permite denegar por completo su disfrute"[265]. Tercero, en cualquier caso, las limitaciones a los derechos deben satisfacer las exigencias generales previstas en el artículo 4º del PIDESC[266], lo que implica que deben estar determinadas en la ley y tener por objeto promover el bienestar general en una sociedad democrática.

En el mismo sentido, el artículo 1.1 de la CADH prevé el principio de igualdad y no discriminación y dispone que el "origen nacional o social" es un criterio prohibido de discriminación. En tales términos, la Corte IDH ha reiterado que los Estados deben respetar, proteger y garantizar los derechos de toda persona "independientemente de la nacionalidad o del estatus migratorio de las personas protegidas"[267]. Asimismo, ha indicado que "la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral"[268].

La Comisión IDH también ha reconocido el principio de no discriminación por estatus migratorio. La Sección IV de la Resolución 04/19 sobre los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de trata, prevé la necesidad de garantizar ciertos derechos, cuyo acceso debe ser facilitado a todas las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades de protección internacional. Esta protección incluye el acceso al acervo de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tales como a la salud (principio 35), al trabajo (principio 36), a la educación (principio 37), a la vivienda (principio 38) a la cultura (principio 39).

La CIDH ha enfatizado que "el acceso a los DESC debe ser facilitado desde la solicitud [de asilo] y durante todo el trámite de los procedimientos, evitándose, por ende, que las personas sean invisibilizadas y sometidas a situaciones de explotación. Esto, porque el goce de estos derechos "es lo que proporciona a las personas con necesidades de protección internacional obtener la integración local (considerada una solución duradera), la cual solo será efectiva si el acceso a los derechos ocurre en condiciones de igualdad y no discriminación respecto a los nacionales". Así lo expresó recientemente en una recomendación emitida en abril de 2018, dirigida al Estado de Costa Rica. La Comisión IDH constató que las autoridades costarricenses brindaban a las personas nicaragüenses que solicitaban refugio un documento provisional que les acreditaba como solicitantes de la condición de refugio, el cual, no autorizaba inmediatamente el acceso al trabajo. A juicio de la CIDH, esta práctica implicaba un trato diferenciado para acceder a un DESC (trabajo) con base en la condición migratoria de las personas. Por lo tanto, "únicamente podría ser considerada legítima cuando persiga un objetivo válido, sea razonable y proporcional". Sin embargo, el Estado no probó y la CIDH tampoco pudo "identificar una justificación razonable o un objetivo válido que legitime la diferenciación"[269].

Por esta razón, con fundamento en el principio de no discriminación por estatus migratorio, y en atención a la "condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes", la CIDH instó al Estado de Costa Rica a "adoptar tanto medidas legislativas como administrativas para que, en el marco del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, las personas que han manifestado presentar necesidades de protección internacional a través de su

solicitud de asilo, puedan acceder a un permiso laboral desde el momento en el que presentan dicha solicitud, sin distinción alguna"[270].

En síntesis, la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, (i) los migrantes que solicitan refugio deben ser, en principio, titulares de los mismos DESC que el resto de los extranjeros y ciudadanos, (ii) el estatus migratorio es un criterio prohibido o sospechoso de discriminación. Por lo tanto, (iii) las diferencias de trato en cuanto al acceso, goce y ejercicio de DESC, que estén fundadas en el estatus migratorio, son prima facie contrarias a la Constitución y sólo serán válidas si satisfacen el juicio integrado de igualdad, lo que implica constatar que estén justificadas y sean razonables y proporcionadas.

Caracterización del SC-2 y el PPT. Reiteración de jurisprudencia

El salvoconducto de permanencia SC-2. El artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, prevé que los solicitantes de refugio tienen derecho a contar con un salvoconducto de permanencia temporal SC-2 en Colombia. En este sentido, dispone que, una vez radicada la solicitud de refugio, la CONARE solicitará a la UAEMC la expedición del salvoconducto SC-2[271]. El salvoconducto SC-2 se expide con una vigencia de hasta por 6 meses y podrá ser prorrogado por un mismo lapso "mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado"[272].

De acuerdo con el Decreto 1067 de 2015 y la jurisprudencia constitucional[273], el SC-2 es un documento de regularización migratoria temporal en el país que protege al solicitante contra la devolución forzada (non-refoulement). Asimismo, permite al solicitante ser encuestado por el Sistema de Identificación de Beneficios de Programas Sociales (SISBEN) y afiliarse al sistema de seguridad social en salud[274]. Además, habilita el acceso al sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes. La Corte Constitucional ha resaltado, sin embargo, que el SC-2 no es un documento de identificación, no permite a su portador salir del país, tampoco habilita al solicitante a ejercer el derecho al trabajo y no garantiza la convalidación de títulos de educación ni la obtención de diplomas[275].

El permiso por protección temporal (PPT). Por medio del Decreto 216 de 2021, el Gobierno Nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV). El ETPMV es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con ciertas características, "el cual parte de la base de caracterizar a este grupo poblacional a través del Registro Único de Migrantes Venezolanos y, con posterioridad, y si se cumplen con ciertos requisitos, otorgar un beneficio de regularización conocido como el permiso por protección temporal (PPT)"[276]. Son requisitos para obtener el PPT, (i) estar incluido en el Registro Único de Migrantes, (ii) no tener antecedentes, anotaciones ni procesos administrativos o judiciales en curso, (iii) no tener en curso investigaciones administrativas migratorias, (iv) no tener en su contra medidas de expulsión, deportación o sanción económica vigente y (v) no tener en curso investigaciones o condenas por delitos cometidos en Colombia.

El PPT habilita a los migrantes venezolanos a[277]: "(i) permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria[278]; (ii) ejercer cualquier actividad u ocupación legal; (iii) acceder al Sistema de Seguridad Social; (iv) convalidar títulos ante el Ministerio de Educación Nacional; (v) suscribir contratos con entidades financieras; (vi) tramitar tarjetas profesionales; e (vii) ingresar y salir del territorio colombiano"[279]. El PPT tendrá vigencia "hasta la fecha del último día en que rija" el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 de 2021), el cual tiene una vigencia de 10 años[280].

El desistimiento "voluntario" de la solicitud de refugio como requisito para obtener el PPT

El Decreto 216 de 2021[281] prescribe que el solicitante de refugio de nacionalidad venezolana debe incluir y actualizar su información en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV). De acuerdo con el artículo 4º de la Resolución 971 de 2021, el RUMV estuvo habilitado a partir del 5 de mayo de 2021 y hasta el 28 de mayo de 2022, para los migrantes que cumplan los siguientes requisitos: (i) encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición incluido el PEPFF; (ii) encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto de Permanencia SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; (iii) encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021. Para los migrantes que ingresaron al territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, el RUMV estuvo habilitado hasta el 24 de noviembre de 2023.

Por otra parte, el Decreto 216 de 2021 dispone que el solicitante de refugio “podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT)”. No obstante, el artículo 16 del Decreto 216 de 2021 dispone que el PPT y el SC-2 son excluyentes y no podrán concurrir. Por su parte, el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, prescribe que, en caso de que se autorice el PPT, el solicitante de refugio deberá desistir “voluntariamente” de su solicitud de refugio si desea obtenerlo:

Artículo 16

(...)

El ciudadano venezolano que sea titular de un Permiso por Protección Temporal no podrá contar con ningún otro tipo de Permiso otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En caso de presentarse la concurrencia entre permisos, incluido el salvoconducto de permanencia (SC-2) otorgado a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Autoridad Migratoria cancelará de manera automática cualquier permiso distinto al Permiso por Protección Temporal (PPT).

Artículo 17

(...)

Parágrafo transitorio. (...) El solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT. Si decide desistir voluntariamente de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá manifestarlo expresamente y por escrito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que expedirá el acto administrativo correspondiente, en virtud del cual se

archiva su solicitud de refugio por desistimiento voluntario, para que su Permiso por Protección Temporal (PPT) le sea expedido".

Recientemente, mediante la sentencia T-223 de 2023, la Sexta de Revisión de la Corte Constitucional se pronunció sobre el desistimiento de la solicitud de refugio que los migrantes deben llevar a cabo en caso de quieran obtener el PPT.

Los accionantes -un grupo de migrantes venezolanos que solicitaban refugio- argumentaban que la figura del desistimiento "voluntario" de la solicitud de refugio, prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, vulneraba sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad, y era contrario a estándares internacionales de protección de la población migrante. Esto, por tres razones. Primero, en su criterio, no existía ninguna razón que justificara que los migrantes venezolanos que solicitaban refugio no pudieran obtener el PPT, debido a que la protección internacional y la regulación migratoria no son figuras excluyentes sino complementarias[282]. Segundo, sostuvieron que esta norma restringía su derecho al trabajo, pues el SC-2 no los habilitaba para desarrollar ninguna actividad en Colombia. Tercero, argumentaron que la aplicación de la exigencia del desistimiento implicaba "un trato desigual e inequitativo entre quienes se acogen al PPT y quienes continúan su proceso de reconocimiento de refugiado, y los expone a valoraciones de criterios sospechosos de discriminación que desconocen sus necesidades de protección".

Los accionantes aseguraron que se encontraban en un estado de incertidumbre y que estaban convencidos de la necesidad de continuar con la solicitud de reconocimiento de su condición de refugio. Sin embargo, manifestaron que (i) tenían presiones económicas para aceptar el PPT, (ii) desconocían la fecha de respuesta de la solicitud de reconocimiento como refugiados; y (iii) temían "las consecuencias que pueda implicar una eventual negativa [del reconocimiento] como refugiados, luego de solicitar la cancelación de [sus] PPT, para poder continuar con la solicitud de protección internacional"[283].

Por esta razón, solicitaron ordenar al MRE y la UAEMC habilitar a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana obtener el PPT de forma transitoria "hasta que sea decidida de fondo la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado". Asimismo, pidieron ordenar al MRE abstenerse de "promover la renuncia o desistimiento al proceso de reconocimiento de la condición de refugiado de las personas en término de espera de respuesta, hasta tanto se defina la confirmación del otorgamiento o negación del [PPT] mediante decisión oficial".

La Sala Sexta concluyó que el desistimiento voluntario de la solicitud de refugio como condición para poder obtener el PPT era compatible con la Constitución y no desconocía los derechos de los migrantes venezolanos que solicitaban refugio. Esta conclusión estuvo fundada en, principalmente, los siguientes 3 argumentos:

Primero. Los instrumentos de derecho internacional y de derechos internacional de los derechos humanos "no fijan criterios específicos de procedimiento que deban seguir los Estados para determinar la condición de refugiado, sino que establecen principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados". Por esta razón, Colombia tiene un amplio margen de configuración respecto del tratamiento jurídico de los refugiados y de los procedimientos para la protección de sus derechos.

Segundo. El artículo 189.2 de la Constitución asignó al Presidente de la República la

competencia para dirigir las relaciones internacionales, lo que lo faculta para "definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio". En ejercicio de tal competencia, el presidente de la República expidió el Decreto 216 de 2021. Este decreto establece unas garantías para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio que, en principio, corresponden a los compromisos internacionales y, además, reconoce garantías adicionales. En efecto, (i) con la presentación de la solicitud de reconocimiento de refugio, a los solicitantes se les otorga un salvoconducto de expedición gratuita –SC2– con independencia de si su ingreso fue por medios regulares o irregulares. Además, la legislación migratoria (ii) permite que los extranjeros solicitantes de la condición de refugio puedan afiliarse al SGSS en salud, como cotizantes o en el régimen subsidiado[284]; (iii) brinda garantías de no discriminación y debido proceso en el trámite administrativo[285], tanto a los solicitantes de la condición de refugiado, como a los refugiados[286]; (iv) garantiza que las autoridades lleven a cabo el estudio de solicitudes de refugio presentadas en forma extemporánea; (v) permite presentar la solicitud de refugio con el documento de identidad del país de origen y no exige el pasaporte[287] y, por último, (vi) fija medidas diferenciadas cuando las solicitudes de refugio sean presentadas por mujeres o por niños[288].

Tercero. Por medio del parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, el Gobierno hizo extensiva una oferta regulatoria de carácter excepcional y temporal a los migrantes venezolanos (el PPT) que están solicitando el reconocimiento de la condición de refugiado, "pero sin desconocerles la posibilidad de que prefieran declinar de ese ofrecimiento y mantenerse en su interés de obtener el reconocimiento de la condición de refugiado". La legislación migratoria permite que el migrante que solicita el refugio "revalúe su situación y considere que, en realidad, no reúne una de las tres condiciones para que se le defina como refugiado, y, en lugar de someterse a un eventual rechazo de su petición, prefiera regularizarse por otra vía. En este caso, por el PPT". Esta alternativa "podría facilitar la optimización de los recursos que el Estado tiene en la valoración de casos que verdaderamente se enmarquen en situaciones de refugio y promover su tramitación de forma más eficiente en beneficio de los migrantes".

Con fundamento en tales consideraciones, en la sentencia T-223 de 2023 la Sala Sexta concluyó que "la actuación de las entidades demandadas no evidencia una conducta que desconozca los derechos de los actores, pues su actuación corresponde con la normativa migratoria". En consecuencia, consideró que no era "posible acceder a la pretensión de los actores de habilitarles el reconocimiento del PPT hasta que se decida de fondo su solicitud de refugio porque la política migratoria ordinaria para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado cumple con las medidas de protección internacional, otorga otras garantías adicionales y les concede un permiso de permanencia (SC-2) y, por lo tanto, no genera una afectación de sus garantías".

Caso concreto

La Sala Plena considera que el MRE y la UAMEC violaron los derechos fundamentales a la igualdad y de asilo de la accionante al informarle que, si deseaba obtener el PPT, debía renunciar a su solicitud de refugio. Esto es así, por dos razones:

La exigencia prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, según la cual se debe renunciar a la solicitud de refugio para obtener el PPT, así como la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT, restringen el derecho a solicitar asilo de los migrantes que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Asimismo, desconocen el

principio de no discriminación por estatus migratorio (sección 5.3.4.1 infra).

La aplicación de dicha exigencia en el caso de la señora Capielo de Romero fue arbitraria debido a que (i) el MRE informó a la accionante que debía renunciar a la solicitud de refugio antes de que el PPT había sido aprobado y (ii) en cualquier caso, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad social y económica en la que la accionante se encuentra, esta exigencia suponía un riesgo inminente de afectación inminente a sus derechos (sección 5.3.4.2. infra)

Con fundamento en tales consideraciones, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, la Sala Plena ordenará al MRE y la UAEMC inaplicar este requisito (sección 6 infra).

La exigencia prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, vulnera los derechos a solicitar asilo y a la igualdad de los migrantes que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social

La Sala Plena reconoce que, tal y como lo concluyó la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-223 de 2023, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 exige que los Estados garanticen el principio de no devolución de los solicitantes de refugio, pero no define los derechos económicos, sociales y culturales que los Estados deben garantizar a esta población. Asimismo, advierte que el artículo 189.2 de la Constitución asigna al presidente de la República la competencia para dirigir las relaciones internacionales, lo que le otorga un amplio margen para definir las políticas migratorias y, en particular, las alternativas de regularización de los migrantes venezolanos que solicitan refugio, así como los beneficios a los que estas personas pueden acceder mientras se resuelve su solicitud de protección internacional.

En criterio de la Corte, sin embargo, este margen no es absoluto y no implica que la única garantía que el Estado deba otorgar a los solicitantes de refugio sea la no devolución. El Estado colombiano tiene la obligación constitucional e internacional de no imponer barreras que de jure o de facto obstaculicen injustificadamente el ejercicio del derecho fundamental a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, el Estado debe respetar el derecho a la igualdad de los solicitantes de refugio. Esto implica, conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana, así como la doctrina del Comité DESC, que el Estado tiene prohibido discriminar a estos sujetos por su estatus migratorio. Las diferencias de trato desfavorables en el disfrute de los DESC que estén fundadas, exclusivamente, en la condición de solicitante de refugio de un migrante y no satisfagan las exigencias del juicio de igualdad, contrarían la Constitución.

En criterio de la Sala Plena, la exigencia prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionando por el 17 del Decreto 216 de 2021, según la cual el solicitante de refugio debe renunciar al trámite de reconocimiento de su estatus de refugio como condición para obtener el PPT: (i) restringe de forma desproporcionada e injustificada el derecho fundamental y humano a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social; y (ii) desconoce el principio de no discriminación por estatus migratorio de estos sujetos. A continuación, la Sala desarrolla estos planteamientos.

Restricción del derecho humano y fundamental a buscar asilo

La Sala Plena reitera y reafirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional[289] e interamericana, el derecho a solicitar y buscar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento

de la condición de refugiado, tiene el carácter de fundamental y es la piedra angular del sistema de protección internacional de la población migrante que solicita refugio. Esto es así, puesto que, a pesar de que la condición de refugiada de una persona se deriva de las circunstancias que enfrentó en su país y no de la determinación que hacen los Estados, el pleno y efectivo goce de los derechos y beneficios que derivan del estatus de refugiado depende, en la práctica, del reconocimiento formal del Estado receptor y, en consecuencia, del acceso a un proceso justo eficiente para la determinación de la condición de refugio.

La garantía del mínimo vital, así como el respeto del núcleo esencial de los DESC, es una condición necesaria para que los migrantes puedan ejercer el derecho fundamental y humano a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. En criterio de la Sala Plena, las restricciones injustificadas y desproporcionadas de acceso, goce y ejercicio de los DESC y la oferta institucional del Estado, que afecten el contenido esencial de estos derechos e impidan u obstaculicen a los migrantes venezolanos que buscan refugio la satisfacción de sus necesidades básicas, constituyen barreras al derecho a solicitar asilo. Naturalmente, restringir el ejercicio de, por ejemplo, el derecho al trabajo u obstaculizar el acceso a atención en salud mientras el trámite de refugio culmina, desincentiva la presentación de solicitudes de refugio o fuerza a que los peticionarios que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social desistan de ellas. Además, las restricciones severas al ejercicio de los DESC y el acceso de la oferta social del Estado pueden constituir devoluciones indirectas que violan el principio de no devolución (non refoulement), pues hacen que la permanencia en el territorio sea de tal manera hostil que los obliga a salir del país o a volver a su país de origen.

La Sala Plena considera que este es precisamente el efecto normativo que la figura del desistimiento voluntario, así como la incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT, causa a aquellos solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. En efecto, la imposibilidad de obtener el PPT restringe el derecho de estos sujetos a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio, porque limita el goce y ejercicio de múltiples derechos económicos, sociales y culturales, lo que impide que esta población pueda satisfacer sus necesidades básicas mientras se resuelve su solicitud de refugio.

La restricción a los DESC se deriva de la garantía limitada que confiere el SC-2. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el salvoconducto SC-2 que es otorgado a los migrantes que solicitan refugio confiere una protección sustancialmente más precaria en materia de acceso a DESC y oferta institucional que aquella que confiere el PPT. En efecto, a diferencia del PPT:

El SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. La Sala Plena reconoce que el Decreto 1067 de 2015 no señala de forma expresa limitación alguna para que los extranjeros ejerzan labores u ocupaciones. No obstante, la Sala Plena advierte que (i) el artículo 2.2.1.11.5.1 de este decreto establece expresamente que para la vinculación laboral de un extranjero se requiere una visa y (ii) la Resolución 5477 de 2022 del MRE "por la cual se dictan disposiciones en materia de visas", establece que "[c]uando se evidencia que el solicitante de visa tiene en curso una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la Autoridad de Visas e inmigración inadmitirá la solicitud de visa hasta que ese determine el resultado de la solicitud de refugio". En este sentido, los migrantes venezolanos que solicitan refugio no están habilitados para solicitar una visa y, en consecuencia, ejercer el derecho al trabajo.

El SC-2 no garantiza la obtención de diplomas a los NNA ni la convalidación de títulos ante el Ministerio de Educación Nacional. Esto es así porque diversas normas reglamentarias disponen

que para la obtención de diplomas y convalidación de títulos es necesario contar un documento de identificación válido[290].

El SC-2 no garantiza la continuidad en la prestación de servicios de salud. La Sala reconoce que el SC-2 permite la afiliación al SGSS. Sin embargo, el SC-2 debe ser renovado cada seis meses y este trámite toma un tiempo. Esto implica "que la persona solicitante se encuentre por un lapso sin un salvoconducto vigente, pues difícilmente la renovación de este coincide con la fecha de vencimiento del salvoconducto que se pretende renovar"[291]. En estos periodos, el migrante no está afiliado al SGSS y, por lo tanto, sólo tendría derecho a recibir atención en salud de urgencia. Recientemente, en las sentencias T-266 de 2021 y T-100 de 2023 la Corte Constitucional constató las barreras para la atención en salud que se derivan del carácter temporal y la consecuente necesidad de renovar el SC-2 periódicamente.

La Sala Plena reconoce que no todos los solicitantes de refugio se encuentran en la misma condición socio económica, por lo que la obligación de renunciar a la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, tiene un impacto diferenciado en el ejercicio del derecho a solicitar refugio, dependiendo del nivel de vulnerabilidad. Así, para los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que cuentan con una fuente de ingreso y no tienen complicaciones de salud, la imposibilidad de obtener el PPT no pone en riesgo su mínimo vital y su integridad. Tal y como lo reconoció la Sala Sexta en la sentencia T-223 de 2023, las garantías y beneficios que ofrece el SC-2 podrían ser suficientes para que estos sujetos puedan satisfacer sus necesidades básicas. En este sentido, para estos sujetos, la obligación de desistir a la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, no incentiva la renuncia al trámite de reconocimiento de protección internacional.

En contraste, la Sala Plena considera que el impacto que las restricciones al ejercicio de los DESC, especialmente la imposibilidad de ejercer el derecho al trabajo y los obstáculos para la atención en salud, que se derivan de la protección precaria que otorga el SC-2 y la imposibilidad de obtener el PPT, tiene un impacto desproporcionado en los migrantes de nacionalidad venezolana que, como la señora Capielo de Romero, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Esto, habida cuenta del tiempo excesivamente prolongado que tarda la tramitación de las solicitudes de refugio en Colombia. Como se expuso, el MRE informó a la Corte que el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado toma, en promedio, más de 2 años. En tales términos, la imposibilidad de obtener el PPT implica que estos migrantes, a pesar de estar en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social, (i) no podrán ejercer el derecho al trabajo, lo cual pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades básicas y su mínimo vital; y (ii) no tienen garantizada la atención en salud de forma continua. En criterio de la Corte, la imposibilidad de ejercer el derecho al trabajo, así como la falta de garantía de continuidad en la atención en salud, constituye una barrera que restringe de jure y de facto el derecho a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y los fuerza a desistir de la solicitud o migrar a otros Estados con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas.

Por otro lado, la Corte considera que la obligación de desistir al trámite de refugio, como condición para obtener el PPT, sitúa a los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana, que están en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, en un dilema deshumanizante[292]. Este dilema consiste en que deben decidir entre ejercer el derecho a solicitar refugio o satisfacer sus necesidades básicas. En efecto, en caso de que decidan ejercer el derecho fundamental y humano a solicitar refugio y, por lo tanto, no desistan voluntariamente del

trámite de reconocimiento, no podrán obtener el PPT, lo que, se reitera, implica que estarán imposibilitados para ejercer el derecho al trabajo y no recibirán una atención en salud continua. Lo anterior, por un periodo de, aproximadamente, 2 años, que es el tiempo que en promedio, según el MRE, tarda el trámite de solicitudes de refugio. La Sala Plena concuerda con ACNUR, el CNR y el resto de intervinientes en que, en este contexto, "la decisión de desistir del procedimiento podría estar viciada en su voluntariedad"[293], puesto que muy probablemente estará "impulsada por las condiciones de desatención y limitaciones en el acceso a derechos y servicios en las que recaen las personas cuando sus condiciones de vida están desprotegidas por el sistema de protección nacional e internacional que convergen en el país"[294].

En contraste, si estos migrantes deciden optar por el PPT con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas, deberán desistir de su derecho fundamental y humano a buscar asilo y, en particular, al derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. Este desistimiento los priva de ser titulares de los derechos y garantías que, conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el régimen de protección internacional, podrían derivarse del eventual reconocimiento de la condición de refugio. Asimismo, les impide acceder a la visa (Tipo M) que, de acuerdo con el artículo 73 de la Resolución 5477 de 2022, se otorga a las personas a quienes se las haya reconocido la condición de refugiado. Por lo demás, la Corte resalta que esta visa permite acumular tiempo para la Visa de Residente en los términos del artículo 90 de la misma resolución.

La Sala considera que situar en este dilema a los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social contraría la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos. La Constitución y el derecho internacional no sólo no permiten, sino que prohíben que el ejercicio de un derecho humano fundamental (el derecho a solicitar asilo) acarree para su titular, sin ninguna justificación, consecuencias económicas y sociales desfavorables y desproporcionadas. Menos aún, en aquellos casos en los que el titular del derecho es -como lo son los migrantes venezolanos que solicitan refugio y se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad-, sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, tampoco permiten que la ley y el reglamento incentiven el desistimiento o renuncia al ejercicio de un derecho fundamental. No obstante, este es precisamente el efecto normativo que causa la obligación del desistimiento de la solicitud de refugio a los solicitantes de refugio que se encuentran en estado de debilidad manifiesta.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte concluye que la obligación de desistir de la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, restringe de forma injustificada el derecho fundamental y humano a buscar asilo de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que, como la señora Capielo de Romero, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Asimismo, los enfrenta a un dilema que desconoce su dignidad humana e ignora los profundos sentimientos de desarraigo y marginalización social que produce su migración forzada, así como los riesgos de persecución a los que se enfrentan.

La imposibilidad de que los migrantes venezolanos que solicitan refugio obtengan el PPT desconoce la prohibición de discriminación por estatus migratorio

La Sala Plena debe examinar si de la imposibilidad de que los solicitantes de refugio nacionalidad venezolana obtengan el PPT, se deriva un trato desfavorable que carece de justificación constitucional y, por lo tanto, vulnera el derecho a la igualdad, así como el principio de no discriminación por estatus migratorio. A dichos efectos, la Corte debe aplicar el juicio de

igualdad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional[295], este juicio tiene principalmente dos etapas:

En la primera etapa, la Corte debe verificar la existencia de un trato diferente prima facie contrario al principio de igualdad o a la prohibición de discriminación. Para ello debe, (a) identificar cuál es el criterio de comparación "patrón de igualdad o tertium comparationis"[296] y los sujetos comparables, (b) determinar si, a la luz de dicho criterio de comparación, los sujetos son comparables desde la perspectiva fáctica y jurídica[297] y (c) identificar si la norma otorga un trato diferente a los sujetos comparables que contraríe el derecho a la igualdad o desconozca la prohibición de discriminación.

En la segunda etapa, corresponde a la Corte examinar si el trato diferente se encuentra constitucionalmente justificado, para lo cual debe (a) primero, definir la intensidad del juicio de igualdad a partir de la escala tríadica: débil, intermedia o estricta; y (b) segundo, analizar la proporcionalidad a partir de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Afectación prima facie el principio de igualdad

Comparabilidad de los sujetos. Los sujetos a comparar en este caso son: (i) los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que, como la señora Capielo de Romero, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y (ii) los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, pero no solicitan refugio. En criterio de la Sala, los criterios relevantes para determinar si estos sujetos son comparables son, de un lado, la necesidad ejercer el derecho al trabajo y recibir atención en salud de forma continua y, de otro, el derecho a obtener el PPT y los requisitos previstos en el reglamento para que este permiso sea expedido.

A juicio de la Sala, estos son los criterios de comparación relevantes en este caso precisamente porque, de un lado, el Decreto 1067 de 2015 no permite que los solicitantes de refugio accedan al PPT, a menos de que desistan del trámite de reconocimiento del estatus de refugiado. De otro lado, la Sala constata que, a diferencia del PPT, el SC-2 que se otorga a los migrantes venezolanos que solicitan refugio no permite ejercer el derecho al trabajo ni acceder a atención en salud de forma continua, por las razones que se expusieron en la sección precedente.

La Sala considera que, a la luz de estos criterios de comparación, los grupos de sujetos son comparables. Primero, tanto los migrantes venezolanos que solicitan refugio, como aquellos que no solicitan protección internacional que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, son extranjeros que, mientras permanecen en el territorio colombiano, requieren ejercer el derecho al trabajo y recibir atención en salud de forma continua para satisfacer sus necesidades básicas y garantizar su mínimo vital. Segundo, ambos grupos de sujetos tienen derecho a obtener el PPT y los requisitos para que les sea expedido son los mismos. Al respecto, la Sala advierte que el Decreto 216 de 2021 dispone que todos los migrantes venezolanos – tanto los solicitantes de refugio como aquellos no solicitan protección internacional - deben inscribirse en el Registro Único de Migrantes Venezolano y podrán aplicar para la obtención del PPT[298]. Asimismo, les impone los mismos requisitos para la obtención de este permiso[299].

Ahora bien, la Sala reconoce que la institución del refugio y el ETPMV son instituciones o figuras de protección diferentes con finalidades también diversas. En particular, a diferencia del

ETPMV, la institución del refugio busca conferir protección internacional; no tiene una finalidad de regularización migratoria. Sin embargo, en criterio de la Sala Plena, esto no implica que, para efectos de acceder al PPT, los migrantes venezolanos que solicitan refugio y se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad no sean equiparables a los migrantes que se abstienen de solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. Esto, por al menos dos razones. Primero, el estudio de comparabilidad exige que los sujetos sean razonablemente asimilables a la luz de los criterios de comparación relevantes, no que se encuentren en una idéntica situación fáctica y jurídica. Segundo, es cierto que las instituciones del refugio y el ETPMV son distintas. Sin embargo, la protección que brindan es complementaria, no excluyente. Esto, porque mientras el trámite de reconocimiento culmina, los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana no tienen la condición formal de refugiados y, por lo tanto, se encuentran en una situación que es asimilable a la del resto de los migrantes venezolanos que se inscriben en el RUMV y cumplen con los requisitos para obtener el PPT. Por lo tanto, otorgarles el PPT de forma temporal, mientras su solicitud de protección internacional se resuelve, no generaría ningún tipo de incongruencia o antinomia normativa y tampoco desconocería las diferencias entre estas instituciones.

Afectación prima facie al principio de igualdad. La Sala reitera que, conforme al principio de no discriminación por estatus migratorio, los solicitantes de refugio deben, en principio, disfrutar de los mismos DESC que el resto de los extranjeros y ciudadanos. Esto implica que las diferencias de trato desfavorables que estén fundadas, exclusivamente, en el estatus migratorio y, en particular, en la condición de solicitante de refugio de un migrante, son prima facie inconstitucionales.

En este caso, de los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que exigen a los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana desistir de su solicitud para acceder al PPT, se deriva un trato desfavorable en cuanto al goce y ejercicio de DESC. Este trato consiste en que, a pesar de cumplir con los requisitos para obtener el PPT previstos en el Decreto 2016 de 2021, en contraste con los migrantes que no solicitan refugio, los migrantes venezolanos que solicitan refugio sólo pueden acceder al SC-2 -porque están imposibilitados para obtener el PPT-, lo que implica que, mientras se resuelve su solicitud, no están habilitados para ejercer el derecho al trabajo y son titulares de una garantía más precaria en materia de atención en salud.

En criterio de la Sala Plena, esta diferencia de trato desfavorable desconoce prima facie la prohibición de discriminación por estatus migratorio. Esto es así, porque está fundada, exclusivamente, en su estatus migratorio. En efecto, es la simple presentación de la solicitud de refugio lo que impide a estos migrantes venezolanos obtener el PPT y ejercer plenamente, y en condiciones de igualdad con el resto de migrantes venezolanos, sus derechos económicos, sociales y culturales.

La diferencia de trato no satisface las exigencias del juicio de igualdad de intensidad estricta

La Sala considera que, conforme a los criterios desarrollados por la Corte Constitucional, para examinar si esta diferencia de trato desfavorable está justificada, debe aplicar un juicio de igualdad de intensidad estricta. Esto, porque: (i) la diferencia de trato afecta a sujetos de especial protección constitucional -los migrantes venezolanos que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad- y (ii) restringe el goce y ejercicio de derechos fundamentales (trabajo y salud, entre otros). Esto implica que la diferencia de trato sólo será constitucional si se constata que persigue una finalidad constitucional imperiosa y, además, es efectivamente conducente, necesaria y proporcionada en sentido estricto. Como a continuación se

expone, esta diferencia de trato no satisface estas exigencias.

Finalidad constitucional imperiosa. En criterio de la Sala, la diferencia de trato carece de justificación constitucional, pues las accionadas no demostraron que persigue una finalidad constitucional imperiosa. En los autos de prueba de 16 de agosto, 23 de agosto y 2 de octubre de 2023, la magistrada sustanciadora solicitó al MRE y a la UAEMC explicar las razones por las cuales el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, que adicionó el artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, dispuso que para obtener el PPT los migrantes venezolanos que solicitaban refugio debían renunciar a la solicitud. Asimismo, mediante auto del 28 de septiembre de 2023, la magistrada sustanciadora le solicitó a las accionadas informar cuáles eran las razones por las cuales el Decreto 1067 de 2015 confería a los migrantes venezolanos que solicitaban refugio una protección menos favorable que aquella que el ETPMV confirió a los migrantes venezolanos que no solicitaban refugio. En particular, la Sala le solicitó a las accionadas, de forma explícita, explicar las razones por las cuales el SC-2 no constituye un documento de identificación, no habilita el ejercicio del derecho al trabajo y no permite la convalidación de títulos y la obtención de diplomas de educación.

No obstante, en sus escritos de respuesta a los autos de prueba, el MRE y la UAEMC no resolvieron estas preguntas ni expusieron ninguna razón que justificara, siquiera prima facie, la diferencia de trato desfavorable. Por el contrario, se limitaron a indicar que no podía existir concurrencia de permisos y que los migrantes venezolanos que solicitan refugio tenían la obligación de desistir de su solicitud para obtener el PPT, porque así lo dispusieron los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, que adicionaron el artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. En criterio de la Sala, esto no constituye una justificación constitucional del trato diferente, puesto que sólo demuestra que la obligación de desistimiento está prevista en el decreto, pero no explica cuál es la finalidad que persigue.

Ahora bien, la Corte advierte que, en el escrito del 21 de septiembre de 2023, el MRE expresó con preocupación que la figura del refugio estaba siendo empleada de forma abusiva por migrantes que, motivados por terceros que buscaban lucrarse del sistema, radicaban solicitudes de refugio con el único propósito de que se les expidiera el SC-2 y, de esta forma, poder afiliarse al SGSS. Lo anterior, a pesar de que eran conscientes de que evidentemente no cumplían con las exigencias previstas en la ley para ser reconocidos como refugiados. Según el MRE, esto explicaba que el 95% de las solicitudes no eran resueltas de fondo o eran eventualmente negadas. Asimismo, la Sala advierte que en la sentencia T-223 de 2023, la Sala Sexta de Revisión consideró que la figura del desistimiento voluntario "podría facilitar la optimización de los recursos que el Estado tiene en la valoración de casos que verdaderamente se enmarquen en situaciones de refugio y promover su tramitación de forma más eficiente en beneficio de los migrantes".

En este sentido, podría inferirse que el trato menos favorable que el Decreto 216 de 2021 otorga a los migrantes venezolanos que solicitan refugio, busca contribuir a la eficiencia en el trámite administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado. En atención a la importancia que tiene la celeridad en la tramitación de las solicitudes de refugio para la garantía de sus derechos humanos y fundamentales, podría considerarse que la eficiencia administrativa, que, además, es un principio de la función administrativa (art. 209 de la CP), constituye una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Con todo, aun si se admitiera que la obligación de desistir de la solicitud de refugio como

condición para obtener el PPT tiene como finalidad contribuir a la eficiencia administrativa, la Sala encuentra que esta medida es en todo caso incompatible con la Constitución. Esto, puesto que no es efectivamente conducente, necesaria, ni proporcionada en sentido estricto. Al respecto, la Sala presenta las siguientes consideraciones:

Efectiva conducencia. Una medida es efectivamente conducente si no es un medio prohibido por la Constitución y, además, contribuye a alcanzar las finalidades que persigue[300]. La Corte considera que la obligación de desistir a la solicitud de refugio como condición para acceder al PPT, la cual está prevista en una norma de rango reglamentario, constituye un medio prohibido para alcanzar la eficiencia administrativa en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio. Esto, por dos razones. Primero, el artículo 100 de la Constitución dispone que las restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos y garantías iusfundamentales de los extranjeros sólo pueden ser dispuestas por la ley. En este caso, sin embargo, la obligación de desistir de la solicitud de refugio está dispuesta en un decreto reglamentario: el Decreto 216 de 2021. Segundo, en virtud del principio constitucional de buena fe (art. 83 de la CP), no es posible presumir, como parecería sugerir el MRE y la UAEMC, que los migrantes venezolanos abusan del derecho a solicitar refugio, porque interponen la petición con el único propósito de acceder a atención en salud, a pesar de que son conscientes de que no satisfacen los requisitos para que se les conceda el estatus de refugio. El principio de buena fe exige presumir todo lo contrario: los migrantes venezolanos que solicitan refugio requieren protección internacional.

Necesidad. El examen de necesidad exige al juez constatar que la medida adoptada (la diferencia de trato desfavorable) es la menos restrictiva con los derechos comprometidos entre todas aquellas alternativas que revisten por lo menos la misma idoneidad. A juicio de la Sala Plena, la obligación de desistir de la solicitud de refugiado para acceder al PPT no es necesaria porque existen otras medidas alternativas para alcanzar eficiencia administrativa en el trámite de solicitudes de refugio que no restringen el derecho a buscar asilo. Al respecto, la Sala resalta, entre otras, (i) la iniciación de procedimientos sancionatorios en contra de los migrantes que abusan del derecho a solicitar refugio, así como los "tramitadores" que, según el MRE, engañan a los migrantes y se lucran injustificadamente del proceso de reconocimiento de la condición de refugio y (ii) la implementación de campañas en las que se informe a los migrantes venezolanos sobre los requisitos para que sea reconocida la condición de refugio, de modo que estos puedan tomar una decisión razonada y no presenten solicitudes abiertamente improcedentes.

Proporcionalidad en sentido estricto. Una medida es proporcionada en sentido estricto si los beneficios de adoptarla exceden las restricciones y afectaciones impuestas sobre otros derechos fundamentales y principios constitucionales[301]. La Corte considera que, en este caso, la figura del desistimiento voluntario, al no ser efectivamente conducente ni necesaria, contribuye de forma leve a la eficiencia administrativa en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio. En contraste, la obligación de renunciar a la solicitud de refugio, como condición para acceder al PPT, restringe severamente el goce de los derechos fundamentales al trabajo y a la salud de los solicitantes de refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. Naturalmente, esto desconoce el mandato de protección reforzada previsto en el artículo 13.3 de la Constitución, conforme al cual "[e]l Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta". Esto, porque en lugar de brindar protección reforzada a los migrantes que solicitan refugio, quienes, se presume, están ante una situación de riesgo inminente de afectación a sus derechos, la obligación de desistir a la solicitud restringe el acceso al disfrute de DESC. Además, desincentiva injustificadamente el ejercicio del derecho a buscar asilo de estos sujetos y

los sitúa ante un dilema que es deshumanizante. Por esta razón, esta medida es abiertamente desproporcionada.

En síntesis, la Corte concluye que la obligación de desistir a la solicitud de refugio, como condición para acceder al PPT, afecta de forma intensa los derechos de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Primero, restringe el derecho a buscar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. Además, sitúa a los migrantes venezolanos que solicitan refugio en un dilema deshumanizante que profundiza su situación de vulnerabilidad económica y social, e incentiva injustificadamente el desistimiento de sus solicitudes. Segundo, es abiertamente discriminatoria, pues supone una diferencia de trato desfavorable para los migrantes venezolanos que solicitan refugio y se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad respecto del goce y ejercicio de los DESC. Esta diferencia de trato es arbitraria pues está fundada, exclusivamente, en su estatus migratorio. Además, carece de justificación constitucional, no es efectivamente conducente, tampoco es necesaria y, por último, es abiertamente desproporcionada.

La aplicación de la exigencia prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 en el caso de la señora Capielo de Romero fue arbitraria y puso en riesgo sus derechos

Aun si en gracia de discusión se aceptara que es constitucional que a los solicitantes de refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad se les exija desistir del trámite de reconocimiento como condición para obtener el PPT, la Sala Plena considera que, en todo caso, el MRE y la UAEMC vulneraron el derecho fundamental a solicitar asilo de la señora Capielo de Romero. Esto, porque el MRE y la UAEMC informaron a la accionante que debía renunciar a la solicitud de refugio antes de que el PPT fuera aprobado. Al respecto, la Sala resalta que:

El 11 de agosto de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE solicitó a la accionante información y documentos adicionales para estudiar la admisión de su solicitud de refugio. Asimismo, informó que, conforme al parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, “quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT”[302].

El 16 de septiembre de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE informó a la accionante que había admitido para estudio su solicitud de refugio. Asimismo, indicó que solicitó a la UAEMC la expedición del salvoconducto en trámite de permanencia (SC2), para regularizar temporalmente su situación migratoria en Colombia[303]. Por otra parte, reiteró que “quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT”[304].

El 9 de noviembre de 2022, la UAEMC le informó a la accionante que debía renunciar a la solicitud de refugio si deseaba obtener el PPT. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021.

Sin embargo, fue solo hasta el 13 de diciembre de 2022, que la UAEMC informó a la accionante que el PPT se encontraba “impreso y listo para la entrega”[305].

La Sala considera que exigir el desistimiento de la solicitud de refugio antes de que el PPT hubiera sido aprobado desconoce el Decreto 216 de 2021. Esto, porque tal y como lo reconoció la UAEMC[306], conforme al artículo 17 del Decreto 216 de 2021, que subrogó el artículo

2.2.3.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015, los solicitantes deben renunciar a su solicitud de refugio sólo después de que el PPT haya sido aprobado, no antes. En tales términos, el MRE y la UAEMC no estaban habilitados para exigir el desistimiento antes de que se aprobara el PPT. Por lo demás, exigir la renuncia de la solicitud de refugio antes de que apruebe el PPT sitúa a los migrantes venezolanos en una situación de irregularidad migratoria y total desprotección.

Por otra parte, la Sala advierte que el MRE y la UAEMC ignoraron que condicionar la obtención del PPT a la renuncia a la solicitud de refugio tenía un efecto desproporcionado en los derechos fundamentales de la accionante. Esto, porque la señora Capielo de Romero es una persona de la tercera edad (90 años) con un deteriorado estado de salud. Esto implicaba que la imposibilidad de obtener el PPT la situaba en una situación de riesgo de afectación inminente, debido a que en los periodos que tomara el proceso de renovación del SC-2 no iba a estar afiliada al SGSS y, por lo tanto, no tendría acceso a atención integral en salud. Este riesgo no era puramente hipotético. Por el contrario, las pruebas que reposan en el expediente evidencian que, siempre que su salvoconducto se vencía, existía en un periodo en que la accionante no contaba con el salvoconducto. Esto ocurrió en los siguientes tres periodos, (i) 01/04/2022 - 20/04/2022; (ii) 17/10/2022 - 19/10/2022 y (iii) 16/04/2023 - 11/05/2023[307]. En estos periodos la accionante no estuvo afiliada al SGSS.

La Sala reconoce que, en algunos casos, tales como los que examinó la Sala Sexta en la sentencia T-223 de 2023, estos cortos periodos que toma el proceso de renovación del SC-2 pueden no poner a los solicitantes ante un riesgo inminente de afectación. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los solicitantes no tienen graves padecimientos de salud, tienen una red de apoyo familiar y no se encuentran en una situación probada de vulnerabilidad económica. Sin embargo, en aquellos eventos en los que el solicitante es -como la accionante- una persona de la tercera edad con graves padecimientos de salud, cualquier interrupción en la prestación de los servicios de salud es inaceptable y puede amenazar gravemente sus derechos e, incluso, poner en riesgo su vida.

Conforme a la excepción de inconstitucionalidad, el MRE y la UAEMC debían inaplicar los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015

El artículo 4º de la Constitución consagra el principio de supremacía constitucional. Al respecto, dispone que: "[l]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". La principal garantía de la supremacía de la Constitución es el control de constitucionalidad[308], el cual es abstracto y concreto. El control abstracto de constitucionalidad está concentrado en: (i) la Corte Constitucional mediante la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241 de la CP) y (ii) el Consejo de Estado, que lo ejerce a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art. 237 de la CP). Por su parte, el control concreto de constitucionalidad es difuso y debe ser aplicado por las autoridades y particulares en cada caso concreto[309].

La excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad para inaplicar normas legales, reglamentarias o de cualquier otra índole, cuando se evidencie una clara contradicción entre la disposición aplicable y la Constitución[310]. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la excepción de inconstitucionalidad procede en tres hipótesis[311]:

La norma legal o reglamentaria es contraria a los "cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad".

La norma legal o reglamentaria formalmente válida y vigente "reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado".

La aplicación de la norma legal o reglamentaria en el caso concreto acarrea consecuencias que "no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental". Esto ocurre cuando la norma legal o reglamentaria es, en abstracto, conforme a la Constitución, "pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales"[312] .

La excepción de inconstitucionalidad debe ser aplicada por "cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares"[313], a solicitud de parte o ex officio[314]. En este sentido, las autoridades públicas -administrativas y judiciales- y los particulares tienen la facultad y el deber[315] de inaplicar, en un caso concreto, una norma por contrariar la Constitución Política[316].

En este caso, el MRE y la UAEMC tenían la obligación constitucional de inaplicar los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. Esto es así, porque, como se expuso, la obligación de desistir de la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, vulnera los derechos de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que, como la accionante, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Además, su aplicación en el caso concreto causaba un riesgo inminente y desproporcionado de afectación a los derechos de la señora Capielo de Romero. Al incumplir el deber de acudir a la excepción de inconstitucionalidad, las accionadas desconocieron el principio de la supremacía constitucional y comprometieron la vigencia de los derechos fundamentales de la accionante.

En síntesis, la Sala Plena reitera y reafirma que, conforme a la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar a los migrantes el derecho fundamental y humano a buscar asilo y, en particular, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Este derecho es la piedra angular del sistema de protección internacional y no puede ser restringido injustificadamente. Las barreras y obstáculos que, de jure o de facto, limiten el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de refugio y estén fundadas exclusivamente en su estatus migratorio, desconocen el principio de no discriminación, desincentivan injustificadamente el ejercicio del derecho a buscar asilo y son deshumanizantes. La Corte resalta que los migrantes que solicitan de refugio son personas que huyen de su país de origen por el temor fundado de persecución, lo que genera profundos sentimientos de desarraigo y marginalización social. Por lo tanto, el Estado colombiano, así como la comunidad internacional en su conjunto, tienen el deber humanitario de garantizar que estas personas puedan construir un nuevo futuro en un lugar donde sus derechos no estén en riesgo y su dignidad humana sea respetada. En este caso, las autoridades accionadas desconocieron dicho deber humanitario.

Remedios y órdenes

Con el objeto de subsanar las violaciones a los derechos fundamentales a la igualdad y de asilo, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes:

Primero. Amparará los derechos fundamentales a la igualdad y a solicitar asilo de la señora

Capielo de Romero.

Segundo. Ordenará al MRE y la UAEMC que, mientras se adopta una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero[317] -en caso de que no se haya hecho-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales (i) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de la solicitud de refugio si desean obtener el PPT y (ii) el SC-2 y el PPT son incompatibles y no puede haber concurrencia entre los mismos. En consecuencia, el MRE y la UAEMC deberán expedir el PPT a la accionante y no podrán condicionar su expedición al desistimiento de la solicitud de refugio[318].

La Sala advierte que el MRE y la UAEMC deberán adelantar todas las gestiones administrativas para garantizar que, mientras la solicitud de refugio se resuelve definitivamente, la accionante no se enfrente a ninguna barrera administrativa para el ejercicio de sus derechos derivada de tener vigente un SC-2 y el PPT. Asimismo, en caso de que la solicitud de refugio se resuelva favorablemente, deberán llevar a cabo todos los trámites administrativos que se requieran para que, en el evento de que la señora Capielo de Romero así lo solicite, se cancele el PPT una vez la vista tipo M sea expedida.

La Sala Plena considera que, con el propósito de preservar la vigencia del principio de igualdad, los efectos de esta orden deben ser inter pares, lo que implica que deben cobijar a todos los migrantes venezolanos que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica de la accionante. Esto es, aquellos migrantes venezolanos que solicitan refugio que: (i) se hubieren inscrito en el ETPMV dentro de las fechas que estaban previstas en el reglamento, (ii) hubieren aplicado al PPT, (iii) cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtener el PPT; y (iv) se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social o formen parte de uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: (a) niños, niñas y adolescentes, (b) mujeres embarazadas, (c) madres cabeza de familia, (d) personas en situación de discapacidad y (e) personas de la tercera edad.

La Sala reconoce que, por regla general, la excepción de inconstitucionalidad tiene efectos inter partes, es decir, sólo aplica "en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo"[319]. Esto implica que "la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida"[320]. Esta regla, sin embargo, no es absoluta. La Corte Constitucional ha reiterado que la extensión de los efectos de una decisión que aplique la excepción de inconstitucionalidad, por medio de mecanismos amplificadores tales como los efectos inter pares, es procedente en casos excepcionales y está supeditada al cumplimiento de estrictos requisitos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la excepción de inconstitucionalidad sólo podrá tener efectos inter pares si: (i) la norma legal o reglamentaria es incompatible con la Constitución de forma evidente, inmediata, directa, ostensible y manifiesta[321], (ii) la inconstitucionalidad puede ser apreciada claramente, "sin que sea necesario sopesar los hechos particulares del caso"[322]; (iii) la norma a inaplicar regula materias respecto de las cuales "la Corte Constitucional ha sido investida por la Constitución de una responsabilidad especial, como es el caso de la acción de tutela y la protección efectiva de los derechos fundamentales"[323], (iv) la norma constitucional violada y que justifica la inaplicación de la norma de rango legal, según la interpretación sentada por la Corte Constitucional, define de "manera clara la regla jurídica que debe ser aplicada"[324]. Por lo demás, (v) la amplificación de los efectos de una decisión que

aplique la excepción de inconstitucionalidad sólo puede ser ordenada por la Corte Constitucional[325].

La Corte Constitucional ha acudido a la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar requisitos para obtener el PPT previstos en el Decreto 216 de 2021. En particular, recientemente, mediante la sentencia T-100 de 2023, la Sala Tercera de Revisión resolvió inaplicar el requisito previsto en el numeral tercero del artículo 12 del Decreto 216 de 2021. Este numeral dispone que es requisito para la obtención del PPT: "(...) 3. No tener en curso investigaciones administrativas migratorias". La Sala Tercera consideró que este requisito era abiertamente desproporcionado y "termina por afectar gravemente los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos", porque "impide a estas personas acceder al PPT por un término indefinido (mientras se surten los procesos o investigaciones en curso), lo que genera una seria restricción sobre sus derechos fundamentales al trabajo, a la educación, a la salud y a la seguridad social en materia pensional, ya que la ausencia de este documento les impide vincularse laboralmente, afiliarse a los sistemas de salud y pensiones y les obstaculiza el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo colombiano en condiciones de igualdad, agudizando de esta manera su situación de vulnerabilidad y marginalidad".

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Tercera ordenó inaplicar en el caso concreto el requisito previsto en el numeral 3º del artículo 12 del Decreto 216 de 2021. Asimismo, resolvió amplificar los efectos de la decisión y, en concreto, dispuso que esta debía tener efectos inter pares con el fin de "garantizar el principio de igualdad entre los migrantes venezolanos que puedan resultar afectados con las normas cuya inaplicación dispone esta providencia, así como para garantizar la coherencia de la protección que se brinda y la seguridad jurídica".

En criterio de la Sala Plena, la amplificación de los efectos inter pares de la excepción de inconstitucionalidad en este caso es procedente porque se cumplen los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En efecto:

La obligación de desistir de la solicitud de refugio como condición para obtener al PPT, junto con la incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT y la prohibición de concurrencia de permisos, son manifiestamente contrarias a la Constitución porque vulneran los derechos de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Esto, por las razones expuestas en las secciones precedentes.

La obligación de desistir a la solicitud de refugio como condición para obtener el PPT afecta a todos los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que (a) se hubieren inscrito en el RUMV dentro de las fechas que estaban previstas en el reglamento, (b) hubieren aplicado al PPT, (c) cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtener el PPT; y (d) se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social o formen parte de uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: (a) niños, niñas y adolescentes, (b) mujeres embarazadas, (c) madres cabeza de familia, (d) personas en situación de discapacidad y (e) personas de la tercera edad. Naturalmente, estas normas afectan con mayor intensidad a los migrantes venezolanos que, como la accionante, son personas de la tercera edad y tienen gravísimos padecimientos de salud.

Los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, establece reglas que impactan el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que son sujetos de especial protección constitucional. Naturalmente, esta es una materia -el

ejercicio de derechos fundamentales- respecto de la cual la Corte Constitucional ha sido investida por la Constitución de una responsabilidad especial.

La Constitución define de manera clara la regla jurídica que debe ser aplicada. En efecto, la prohibición de discriminación por estatus migratorio que se deriva del artículo 100 de la Constitución, así como de la CADH y el PIDESC, implica que existe un mandato de trato paritario entre los migrantes que solicitan refugio y el resto de los ciudadanos y extranjeros. Este mandato impide que los solicitantes de refugio reciban un trato desfavorable que esté fundado única y exclusivamente en la presentación de la solicitud de reconocimiento de protección internacional. En el mismo sentido, ordena que los migrantes que solicitan refugio no vean condicionado el ejercicio de otros beneficios y garantías, tales como el derecho a obtener el PPT y el disfrute de los DESC, por el simple hecho de tener vigente una solicitud de protección internacional.

En este caso, la ampliación de los efectos inter pares de la excepción de inconstitucionalidad es ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Ahora bien, la Sala considera pertinente hacer las siguientes aclaraciones en relación con la extensión de los efectos inter pares de la excepción de inconstitucionalidad en este caso. Primero, la extensión de los efectos inter pares no supone una ampliación del término para la inscripción en el RUMV. Como se expuso, los efectos inter pares sólo cobijan a los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se inscribieron en el RUMV en las fechas previstas en el reglamento, aplicaron al PPT y cumplen con los requisitos para su obtención. Segundo, la extensión de los efectos inter pares no supone una equiparación entre el ETPMV y la institución del refugio y tampoco supone que, a futuro, todos los solicitantes de refugio deban tener acceso a un documento con las mismas garantías y beneficios que actualmente confiere el PPT. La Sala reitera que el presidente de la República cuenta con un amplio margen de configuración para diseñas las alternativas de regularización migratoria de los extranjeros y para diseñar los mecanismos legales y administrativos que garanticen (i) el ejercicio del derecho a solicitar asilo sin restricciones injustificadas y (ii) el goce y ejercicio de los DESC de los solicitantes de refugio, sin discriminación. Tercero, las autoridades migratorias deberán adoptar todas las medidas que correspondan para garantizar que la concurrencia temporal de permisos (SC-2 y PPT) de aquellos migrantes venezolanos que queden cobijados por los efectos inter pares de esta sentencia no generen barreras administrativas de ningún tipo para el ejercicio de sus derechos.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Antecedentes

Hechos. La señora Dorotea Capielo de Romero (en adelante, "la accionante") es una ciudadana venezolana de 90 años. La accionante se encuentra en un delicado estado de salud pues tiene "problemas de movilidad, osteoporosis, osteopenia, problemas respiratorios, visuales y auditivos". Asimismo, ha sufrido de desnutrición al punto de que "lleg[ó] a pesar 36 kilos por causa de la falta de alimentación" cuando vivía en Venezuela. El 12 de octubre de 2020, la señora Capielo de Romero ingresó a Colombia de forma irregular "por trocha hacia Norte de Santander" para proteger su vida. Esto, porque, según afirma, en Venezuela "no es posible acceder a ningún tipo de medicamento, a una nutrición sana y estable, [y] mucho menos a los tratamientos y cuidados que requier[e] por [su] edad avanzada".

El 26 de julio de 2021, en cumplimiento del Decreto 216 de 2021 -Estatuto Temporal de

Protección para Migrantes Venezolanos- la accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y asistió a la cita presencial para que se llevara a cabo el registro biométrico. Días después, radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, "CONARE"). En la solicitud, informó que para su manutención y cuidado depende plenamente de su hijo -quien ya había sido reconocido como refugiado- por lo que pidió la "aplicación de los principios de no devolución y unidad familiar".

El 11 de agosto de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE informó a la accionante que, conforme al parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, "quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT".

El 5 de octubre de 2022, la accionante radicó un derecho de petición ante el MRE en el que presentó 5 solicitudes: (i) adelantar "en el menor tiempo posible, (...) la etapa de entrevista" en su proceso de solicitud de refugio, (ii) llevar a cabo la entrevista "de manera virtual o por escrito", habida cuenta de sus limitaciones de movilidad; (iii) adoptar un "enfoque diferencial" en el examen de su solicitud, (iv) tomar una decisión de fondo sobre su solicitud "en el menor tiempo posible, atendiendo al plazo razonable" y (v) ordenar a la UAEMC que no le exija "ir de manera presencial a recoger [su] salvoconducto SC-2".

El 14 de octubre de 2022, el MRE respondió el derecho de petición. Informó que había solicitado a la UAEMC prorrogar el salvoconducto de permanencia SC-2. Por otro lado, indicó que las solicitudes de refugio se resuelven "de acuerdo con el orden de radicación" y que el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para tramitarlas. Asimismo, manifestó que, habida cuenta del crecimiento exponencial de solicitudes de refugio en los últimos años, estaba resolviendo las solicitudes que habían sido radicadas en el año 2019 y, por lo tanto, aquellas que fueron presentadas en los años 2020 a 2022 -como la de la accionante-, "pasarían a surtir las etapas posteriores a la admisión de la solicitud (...) una vez [hubieran] concluido el procedimiento de las miles de solicitudes recibidas [con anterioridad]".

La acción de tutela. El 28 de octubre de 2022, la señora Dorotea Capielo de Romero presentó acción de tutela en contra del MRE por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, asilo y debido proceso administrativo. De un lado, argumentó que el MRE vulneró el derecho de petición porque no respondió de forma completa a la petición de información que radicó el 5 de octubre de 2022. En concreto, no respondió a su solicitud de priorización "con enfoque diferencial". De otro lado, sostuvo que el MRE vulneró sus derechos fundamentales de asilo y debido proceso administrativo, por dos razones. Primero, desconoció la garantía procesal de plazo razonable, puesto que el trámite de la solicitud de refugio llevaba más de 2 años lo cual era irrazonable, conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana. Segundo, indicó que "no existe ninguna razón jurídica válida para [supeditar] la protección internacional que ofrece el asilo" a la renuncia del PPT y que dicha exigencia contraría "las obligaciones internacionales de Colombia" sobre la materia.

Sentencias de tutela de instancia. El 11 de noviembre de 2022, en primera instancia, el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá concedió el amparo. Luego, el 5 de diciembre de 2022, la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia. En su criterio, el MRE no había "vulnerado los derechos al debido proceso y asilo de la actora, pues como es de público conocimiento, la migración masiva de ciudadanos venezolanos a

territorio colombiano en los últimos años ha sido muy alta, y el [ministerio] está resolviendo las solicitudes de refugio atendiendo el orden de llegada, respetando el derecho a la igualdad de todos aquellos, quienes, como la accionante, radicaron su solicitud de refugio y se encuentran en similares circunstancias". En todo caso, concedió la tutela del derecho fundamental de petición.

Decisión de la Sala Plena

La Sala concluyó que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales de la señora Capielo de Romero al debido proceso administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo. Lo anterior, por las siguientes razones:

Derecho fundamental de petición. El MRE vulneró el derecho de petición de la accionante porque no respondió de forma completa y oportuna a la petición de información de 4 de octubre de 2022. En concreto, la accionada (a) guardó silencio sobre la solicitud mediante la cual la accionante solicitaba autorizar a su hijo para recoger la prórroga de su salvoconducto SC-2 y (b) no respondió a la solicitud encaminada a que la entrevista en el trámite de la solicitud de refugio fuera llevada a cabo de forma virtual.

Derecho fundamental al debido proceso administrativo. El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en particular, la garantía de plazo razonable, porque la accionante había presentado la solicitud de refugio hace más de 2 años y, sin embargo, esta no había sido resuelta. A partir de los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional e interamericana, la Sala consideró que el plazo de dos años era irrazonable porque: (i) la solicitud de la accionante no tenía ninguna complejidad; (ii) las acciones y omisiones del MRE incidieron negativamente en la celeridad del trámite; (iii) la accionante demostró haber actuado con diligencia; y (iv) la señora Capielo de Romero era una mujer de la tercera edad con precarias condiciones de salud, lo que implicaba que requería una pronta resolución de su solicitud.

Derecho fundamental a solicitar asilo. La Sala Plena consideró que el MRE vulneró el derecho fundamental a solicitar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de la accionante, al informarle que, si deseaba obtener el PPT, debía desistir voluntariamente del trámite de refugio. En criterio de la Sala Plena, habida cuenta de la precaria protección que otorga el salvoconducto SC-2, esta exigencia era contraria a la Constitución porque (i) constituía una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que, como la accionante, se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad; (ii) incentivaba injustificadamente el desistimiento de las solicitudes de refugio y (iii) colocó la señora Capielo de Romero en un dilema deshumanizante consistente en tener que decidir entre (a) ejercer el derecho a solicitar refugio o (b) satisfacer sus necesidades básicas por medio de la obtención del PPT.

Derecho a la igualdad. La Sala Plena consideró que la imposibilidad de que la señora Capielo de Romero obtuviera el PPT, por el simple hecho de tener una solicitud de refugio vigente, vulneraba el principio de no discriminación. La Sala resaltó que, de acuerdo con la Constitución, la condición de solicitante de refugio de un migrante es un criterio sospechoso de discriminación. Esto implicaba que no podía ser el único criterio conforme al cual (a) se determinara el acceso a beneficios como el PPT y (b) se limitara el ejercicio de otros derechos fundamentales. Asimismo, a partir del juicio de igualdad, resaltó que, en este caso, el MRE y la UAEMC no explicaron, siquiera prima facie, las razones por las cuales los solicitantes de refugio no podían obtener el PPT y, además, tenían una garantía más precaria a sus derechos fundamentales a la salud, trabajo y educación.

En síntesis, la Sala Plena reiteró y reafirmó que, conforme a la Constitución, el Estado tiene la obligación de garantizar a los migrantes el derecho fundamental y humano a buscar asilo y, en particular, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Este derecho es la piedra angular del sistema de protección internacional y no puede ser restringido injustificadamente. Las barreras y obstáculos que, de jure o de facto, limiten de forma desproporcionada el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de refugio y estén fundadas exclusivamente en su estatus migratorio, desconocen el principio de no discriminación, desincentivan injustificadamente el ejercicio del derecho a buscar asilo y son deshumanizantes. La Corte resaltó que los migrantes venezolanos que solicitan refugio son personas que huyen de su país de origen por el temor fundado de persecución, lo que genera profundos sentimientos de desarraigo y marginalización social. Por lo tanto, el Estado colombiano, así como la comunidad internacional en su conjunto, tienen el deber humanitario de garantizar que estas personas puedan construir un nuevo futuro en un lugar donde sus derechos no estén en riesgo y su dignidad humana sea respetada.

Remedios

Para subsanar la violación a los derechos fundamentales y superar la problemática de saturación administrativa en el trámite de las solicitudes de refugio, la Sala Plena adoptó los siguientes remedios:

Primero. Ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores que, si no lo ha hecho, en el término de 1 mes a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte una decisión definitiva respecto de la solicitud de refugio de la señora Dorotea Capielo de Romero. La Sala consideró que, conforme a la jurisprudencia constitucional, en este caso la priorización de la solicitud de refugio de la accionante era procedente como orden de protección excepcional, habida cuenta de que (a) existía una vulneración a la garantía del plazo razonable y (b) la accionante se encontraba en una situación de extrema vulnerabilidad por razones de salud y era una persona de la tercera edad.

Segundo. Ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia que, mientras se adopta una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero -si no se ha adoptado al momento de la notificación de esta providencia-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales (a) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el PPT y (b) el SC-2 y el PPT son incompatibles. La Corte consideró que en este caso era procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad porque las exigencias previstas en esas normas reglamentarias restringían severamente los derechos de la accionante, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba.

Tercero. Ordenó extender los efectos inter pares de la excepción de inconstitucionalidad a todos los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encontraran en una situación equiparable a la de la señora Capielo de Romero. Lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad y en atención a que en este caso se satisfacían las exigencias desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para acudir a este mecanismo de amplificación.

Cuarto. Ordenó al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la sentencia, (a) diseñara un Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio y (b) llevara a cabo los ajustes reglamentarios en el trámite de la solicitud de refugio que resultaren necesarios para fijar un

término procesal máximo para su resolución e implementar criterios de priorización de solicitudes con enfoque diferencial.

DECISIÓN

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. Levantar la suspensión de términos decretada en el presente trámite de tutela.

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 5 de diciembre de 2022 dictada por la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, que revocó la sentencia de 11 de noviembre de 2022, proferida por el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de la señora Dorotea Capielo de Romero al debido proceso administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que, si no lo ha hecho, en el término de 1 mes a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte una decisión definitiva respecto de la solicitud de refugio de la señora Dorotea Capielo de Romero.

CUARTO. **ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia que, mientras se adopta una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la señora Capielo de Romero -si no se ha adoptado al momento de la notificación de esta providencia-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales: (i) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el PPT y (ii) el SC-2 y el PPT son incompatibles. De acuerdo con la parte motiva de esta providencia, **EXTENDER** los efectos inter pares de esta orden a los migrantes venezolanos que solicitan refugio y que, a la fecha de la presente sentencia: (i) se hubieren inscrito en el ETPMV dentro de las fechas que estaban previstas en el reglamento, (ii) hubieren aplicado al PPT, (iii) cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtener el PPT; y (iv) se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social o formen parte de uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: (a) niños, niñas y adolescentes, (b) mujeres embarazadas, (c) madres cabeza de familia, (d) personas en situación de discapacidad y (e) personas de la tercera edad.

QUINTO. ORDENAR al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia:

1. 1. Diseñe e implemente una Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio. Esta Política Pública deberá estar encaminada a superar las barreras y obstáculos administrativos, financieros y normativos que, de acuerdo con el MRE, inciden de forma negativa en la tramitación expedita de las solicitudes de refugio. El Gobierno Nacional podrá invitar a la sociedad civil y ACNUR a participar en el diseño de la Política Pública mediante la formulación de propuestas y la socialización de buenas prácticas y estándares internacionales.
2. 2. Lleve a cabo los ajustes reglamentarios que correspondan para: (i) fijar un

término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio, el cual deberá ponderar la complejidad probatoria de los procesos de solicitud de refugio y la situación de vulnerabilidad, así como riesgos de afectación de derechos, a los que los solicitantes de refugio se enfrentan; e (ii) implementar criterios de priorización con enfoque diferencial en la tramitación de las solicitudes de refugio que consulten: (a) el nivel de riesgo en el que se encuentra el solicitante, derivado de las causas que motivaron su migración forzada; (b) el nivel de vulnerabilidad al que se enfrenta el solicitante, de modo que se prioricen las solicitudes de aquellas personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social (vgr., estado de salud, pobreza extrema etc.); y (c) la pertenencia del solicitante a uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad y personas de la tercera edad.

SEXTO. Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado (E)

Aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela, anexo 1, cédula de ciudadanía venezolana. La accionante nació el 10 de febrero de 1936.

[2] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 19 de julio de 2023.

[3] Acción de tutela, pág. 1.

[4] Acción de tutela, anexo 2, solicitud de refugio.

[5] Acción de tutela, pág. 1.

[6] Ib., pág. 3. De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 216 de 2021 - Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos-, el Registro Único de Migrantes Venezolanos aplica de manera obligatoria, entre otros, a los migrantes venezolanos que se encuentran "en territorio colombiano de manera regular como titulares de un salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado" (art. 4, Decreto 216 de 2021). Asimismo, este registro es requisito "para el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT)", el cual, "autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales" (arts. 11 y 12, Decreto 216 de 2021).

[7] En su escrito de tutela, la accionante señaló que, de acuerdo a la Resolución 0971 de 2021, "esta respuesta debe darse dentro de los 90 días calendario siguientes a la realización del registro biométrico".

[8] Acción de tutela, anexos, solicitud de refugio.

[9] Ib.

[10] Ib.

[11] Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.3.1.4.1: "PARÁGRAFO TRANSITORIO. En el marco del trámite de su solicitud, el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana tendrá la obligación de incluir y actualizar su información en el Registro Único de Migrantes Venezolanos en los términos del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal. // El solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT. Si decide desistir voluntariamente de la

solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá manifestarlo expresamente y por escrito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que expedirá el acto administrativo correspondiente, en virtud del cual se archiva su solicitud de refugio por desistimiento voluntario, para que su Permiso por Protección Temporal (PPT) le sea expedido".

[12] Contestación a la acción de tutela, anexos, correo electrónico del 11 de agosto de 2021.

[13] Acción de tutela, anexos, admisión solicitud de refugio.

[14] Contestación a la acción de tutela, anexos, correo electrónico del 16 de septiembre de 2021.

[15] Informe remitido por la accionante a la Secretaría de la Corte Constitucional el 28 de agosto de 2023.

[16] Acción de tutela, anexo 4, derecho de petición de fecha 5 de octubre de 2022.

[17] Contestación a la Acción de tutela, respuesta a derecho de petición de fecha 14 de octubre de 2022.

[18] Acción de tutela, Ib., pág. 1.

[19] Ib., pág. 1.

[20] Ib., pág. 5.

[21] Ib., pág. 9.

[22] Ib., pág. 7.

[23] Ib., pág. 8.

[24] Ib., pág. 6 y 7.

[25] Ib., pág. 9.

[26] Ib., pág. 9.

[27] Contestación acción de tutela por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, pág. 17.

[28] Ib. El Ministerio de Relaciones Exteriores precisó que el trámite de las solicitudes implica una importante "carga procedimental en cabeza del Estado", correspondiéndole: (i) "[e]valuar la credibilidad de las declaraciones"; (ii) "[e]stablecer las secuencias lógicas y cronológicas de la argumentación"; (iii) [c]ontrastar las informaciones presentadas por el solicitante"; y (iv) "[s]olventar las inquietudes que surjan (...) respecto a la motivación de la solicitud".

[29] Ib., pág. 8.

[30] Contestación de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia a la acción de tutela, pág. 3.

[31] Ib.

[32] Ib., pág. 9.

[33] Decreto 216 de 2021. "Artículo 16. Concurrencia de permisos. El ciudadano venezolano que sea titular de un Permiso por Protección Temporal, no podrá contar con ningún otro tipo de Permiso otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En caso de presentarse la concurrencia entre permisos, incluido el salvoconducto de permanencia (SC-2) otorgado a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Autoridad Migratoria cancelará de manera automática cualquier permiso distinto al Permiso por Protección Temporal (PPT).(...) // Artículo 17. Salvoconducto de Permanencia del solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado.

(...) // El solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante, ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT. Si decide desistir voluntariamente de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá manifestarlo expresamente y por escrito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que expedirá el acto administrativo correspondiente, en virtud del cual se archiva su solicitud de refugio por desistimiento voluntario, para que su Permiso por Protección Temporal (PPT) le sea expedido. (...) //Artículo 18. Vigencia del salvoconducto de permanencia. (...) // Parágrafo Transitorio. Si el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana, obtiene el Permiso por Protección Temporal (PPT) en virtud del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el salvoconducto SC-2 será cancelado automáticamente por la autoridad migratoria".

[34] Fallo de primera instancia, pág. 5.

[35] Ib.

[36] Ib.

[37] Ib.

[38] Ib., pág. 7.

[39] Ib.

[40] Impugnación del Ministerio de Relaciones Exteriores - Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), pág. 26.

[41] Impugnación del Ministerio de Relaciones Exteriores - Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), pág. 25.

[42] Fallo de segunda instancia, pág. 6.

[43] Ib.

[44] Ib.

[45] Ib., pág. 7.

[46] Ib.

[47] Ib.

[48] Alcance del 9 de diciembre de 2022 a la respuesta al derecho de petición presentado por la accionante.

[49] UAEMC. Oficio Rad No. 2022700232372861 del 12 de diciembre de 2023.

[50] Ib.

[51] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR con sede en Colombia3 y al Consejo Noruego para Refugiados - NRC con sede en Colombia.

[52] Asimismo, la Sala resalta que el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Corporación Opción Legal, la Fundación Refugiados Unidos y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela, presentaron intervenciones ciudadanas y coadyuvancias a la solicitud de amparo de la accionante.

[53] Escritos de 19 de julio, 28 de agosto, 21 de septiembre y 11 de octubre 2023.

[54] Escrito del 21 de septiembre de 2023.

[55] Escrito del 4 de septiembre de 2023.

[56] Ib.

[57] Escritos prestados el 29 de agosto y 9 de octubre de 2023.

[58] Informes remitidos a la Secretaría de la Corte Constitucional el 29 de agosto de 2023 y el 21 de septiembre de 2023.

[59] Ib.

[60] Ib.

[61] Ib.

[62] En concreto señaló que "cualquier migrante irregular que desee afiliarse al sistema y obtener servicios más allá de los de urgencia debe tener un salvoconducto SC-2, lo cual ha pervertido el sistema de refugio en Colombia, con el objetivo de satisfacer otros intereses diferentes a la protección internacional".

[63] Ib.

[64] Ib.

[65] Escrito del 6 de octubre de 2023.

[66] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 21 de septiembre de 2023.

[67] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2023.

[68] Al respecto, resaltó que "A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo

de ACNUR, en 2022 se incrementó considerablemente el número de personas vinculadas al GIT Refugio. También se desarrollo una estrategia extraordinaria de descongestión de las solicitudes pendientes de respuesta y se estableció un sistema de información que permita avanzar en al digitalización y clasificación de los expedientes acumulados y pendientes de decisión. El Gobierno de Colombia manifestó su intención de establecer a través de un Decreto, un procedimiento específico que, sobre la base de este proyecto extraordinario, permitiese tramitar de forma diferenciada y acelerada las solicitudes acumuladas, brindando garantías de debido proceso a los solicitantes de la condición de refugiado. ACNUR entregó comentarios específicos al Gobierno Nacional sobre el borrador de Decreto entendido como un mecanismo para avanzar en un sistema ágil y eficiente en la tramitación de las solicitudes acumuladas".

[69] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 28 de agosto de 2023.

[70] Escrito presentado el 23 de julio de 2023 por María Fernanda Escobar, Camila Becerra y Julián David Vidal del Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.

[71] Ib.

[72] Escrito presentado el 24 de julio de 2023 por la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Corporación Opción Legal; Fundación Refugiados Unidos y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela.

[73] Ib.

[74] Constitución Política, artículo 86.

[75] La Corte Constitucional ha señalado que, conforme al artículo 100 la Constitución, tanto los nacionales como los extranjeros pueden interponer la acción de tutela, en el entendido de que esta disposición hace extensiva la garantía de los derechos civiles de los ciudadanos colombianos a los extranjeros. Corte Constitucional, sentencias SU-677 de 2017, T-090 de 2021 y T-244 de 2022.

[76] Corte Constitucional, sentencias T-381 de 2018, T-623 de 2012, T-773A de 2012, SU-173 de 2015, T-898 de 2014, T-1025 de 2005, T-552 de 2006.

[77] En efecto, dispone que la acción de tutela podrá ser ejercida por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales "quien actuará por sí misma o a través de representante" (subrayado fuera del texto).

[78] Corte Constitucional, sentencias T-593 de 2017, SU-424 de 2021 y T-405 de 2022.

[79] Corte Constitucional, sentencia T-593 de 2017. En concordancia con el inciso 5º del artículo 86 de la Constitución, el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares. En concreto, el numeral 4º dispone que la acción de tutela será procedente contra acciones y omisiones de particulares cuando el accionante "tenga una relación de subordinación o indefensión" respecto del accionado.

[80] Artículo 2.2.3.1.6.9.

[81] Por lo demás, la Sala resalta que el Decreto 869 de 2016, que modificó la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, dispuso que entre las competencias de la Dirección de Asuntos Jurídicos internacionales está la de "[p]royectar y sustanciar (...) los recursos que en materia de (...) refugio" y del Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, la de "[p]residir la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado o designar su delegado".

[82] Corte Constitucional, sentencias SU-961 de 1999, T-273 de 2015 y SU-260 de 2021.

[83] Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021.

[84] Corte Constitucional, sentencias SU-168 de 2017 y T-550 de 2020.

[85] Corte Constitucional, sentencias SU-691 de 2017 y T-391 de 2022.

[86] Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2021.

[87] Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

[88] Ib.

[89] Decreto 2591 de 1991, art. 6. "La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante".

[90] Ib.

[91] Constitución Política, art. 86.

[92] Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Ver también, sentencia T-077 de 2018.

[93] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2019.

[94] Corte Constitucional, sentencia T-223 de 2023.

[95] Decreto 216 de 2021, art. 18.

[96] Ib., pág. 6 y 7.

[97] Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1994, T-285 de 2019 y T-060 de 2019.

[98] Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2009.

[99] Corte Constitucional, sentencia SU- 522 de 2019.

[100] Corte Constitucional, sentencias T-321 de 2016 y T-154 de 2017.

[101] Corte Constitucional, sentencia T-308 de 2011.

[102] Corte Constitucional, sentencias T-149 de 2018 y SU-440 de 2021. Ver también, Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[103] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[104] Corte Constitucional, sentencia T-481 de 2016.

[105] Corte Constitucional, sentencias SU-522 de 2019 y T-152 de 2019.

[106] Corte Constitucional, sentencias T-104 de 2020, T-047 y T-050 de 2023.

[107] Corte Constitucional, sentencia T-193 de 2022.

[108] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[109] Corte Constitucional, sentencia T-193 de 2022.

[110] Id.

[111] Corte Constitucional, sentencias SU-522 de 2019 y T-310 de 2021.

[112] En cualquier caso, aun si en gracia de discusión se aceptara que existió una carencia actual de objeto, la Sala considera que sería procedente emitir un pronunciamiento de fondo. Lo anterior, debido a que, se reitera, en los casos de carencia actual de objeto por daño consumado es perentorio que el juez de tutela emita un nuevo pronunciamiento. En este caso, si la presunta demora excesiva en el trámite de refugio no está justificada, se habría consolidado una afectación al derecho al debido proceso de la accionante.

[113] Ib., pág. 1.

[114] "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

[115] Ib.

[116] Ib.

[117] Ib.

[118] Ib.

[119] Corte Constitucional, sentencia T-490 de 2018.

[120] Ib.

[121] Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

[122] Corte Constitucional, sentencia T-077 de 2018.

[123] Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y T-167 de 2013.

[124] Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y C-951 de 2014.

[125] Acción de tutela, anexo 4, derecho de petición de fecha 5 de octubre de 2022.

[126] Contestación a la acción de tutela, respuesta a derecho de petición de fecha 14 de octubre de 2022.

[127] Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.1.11.4.9.

[128] Alcance del 9 de diciembre de 2022 a la respuesta al derecho de petición presentado por la accionante.

[129] Ib. El Ministerio de Relaciones Exteriores precisó que el trámite de las solicitudes implica una importante "carga procedimental en cabeza del Estado", correspondiéndole: (i) "[e]valuar la credibilidad de las declaraciones"; (ii) "[e]stablecer las secuencias lógicas y cronológicas de la argumentación"; (iii) [c]ontrastar las informaciones presentadas por el solicitante"; y (iv) "[s]olventar las inquietudes que surjan (...) respecto a la motivación de la solicitud".

[130] Corte ID. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 101. Ver también, Corte Constitucional, sentencias C-186 de 1996, T-250 de 2017, T-266 de 2021, SU-180 de 2022 y T-223 de 2023.

[131] Corte ID. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 65.

[132] Ib., párr. 66. "El asilo en sentido estricto o asilo político, es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de persecución por delitos políticos o comunes conexos con estos, o por motivos políticos".

[133] Corte ID. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 110.

[134] Corte Constitucional, sentencias T-250 de 2017 y T-223 de 2023. La definición de refugiado es "ampliada" en comparación con la prevista en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo 1967 y la Declaración de Cartagena. Esto, porque aplica para tres escenarios y cada uno de ellos corresponde a un instrumento internacional. El primero, se acompasa con la Convención mencionada y su protocolo. El segundo, con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y, el tercero, se ajusta a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante.

[135] Constitución Política, art. 100. El inciso tercero exceptúa los derechos políticos: "Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital". también, Corte Constitucional, sentencias SU-677 de 2017, T-143 de 2019, T-284 de 2022 y T-393 de 2022.

[136] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, preámbulo.

[137] Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

[138] Corte IDH. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 99. Ver también, Corte Constitucional, sentencias T-250 de 2017, T-266 de 2021 y T-223 de 2023.

[139] Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2022.

[140] La Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 señala: "(...) la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens".

[141] Corte ID. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 136.

[142] Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales. Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar. A/HRC/47/30, par. 34.

[143] Ib., par. 41. La Sala Plena resalta que, en relación con las excepciones al principio de no devolución la CIDH ha indicado lo siguiente: "Los Estados deben tener en cuenta que la obligación de no devolución no admite excepciones bajo el Art. 22.8 de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, independientemente de si son parte de tratados internacionales que la reconocen. Su aplicación observará las circunstancias expresamente previstas en el artículo 33 (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que debe de ser interpretado restrictivamente y en respeto al principio de proporcionalidad". CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, pág. 148.

[144] Constitución Política, art. 100. Ver también, Corte Constitucional, sentencias SU-677 de 2017, T-143 de 2019, T-284 de 2022 y T-393 de 2022.

[145] Corte Constitucional, sentencias T-393 de 2022 y T-223 de 2023.

[146] El artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en estricto sentido, sólo aplica para los refugiados. Sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que este principio se aplica a todos los migrantes, en todo momento, independientemente de su ciudadanía, nacionalidad, apatridia, situación migratoria, género, orientación sexual e identidad de género. Al respecto, ver: Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2022. Ver también: Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales. Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar. A/HRC/47/30, par. 41. En el mismo sentido, la Corte IDH ha indicado que "en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre". Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 135.

[147] Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2022.

[148] Ib. CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de

2020, párr. 257

[149] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, párr. 257.

[150] T.E.D.H., Caso Gebremedhin Vs. Francia, (No. 25389/05), Sentencia del 26 de abril de 2007. Sección II, párr. 65.

[151] Resolución de la Asamblea General de la ONU, 52/132 Derechos humanos y éxodos en masa, 27 de febrero de 1998, A/RES/52/132; Resolución de la Asamblea General de la ONU, 49/169 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 24 de febrero de 1995, A/RES/49/169; Resolución de la Asamblea General de la ONU, 45/140 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 14 de diciembre de 1990. El Comité contra la Tortura ha indicado la importancia de "la regulación de procedimientos de tramitación y decisión de las solicitudes de asilo y refugio, que contemplen la oportunidad del requirente de ser formalmente oído y de hacer valer lo que convenga al derecho que invoca, incluido su prueba, con resguardo de las características del debido proceso de derecho". Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Venezuela, 05/05/1999. A/54/44, (Concluding Observations/Comments), párr 148.

[152] Ib., par. 156. Ver tambien, TEDH. Caso Jabari Vs. Turquía, (No. 40035/98), Sentencia del 11 de julio de 2000. Final, 10 de noviembre de 2000, párrs. 48 a 50. TEDH., Caso Gebremedhin Vs. Francia, (No. 25389/05), Sentencia del 26 de abril de 2007. Sección II, párr. 65.

[153] Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 147.

[154] Comisión IDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. OEA/Ser.L/V/II. Doc.255/20. Agosto 5 de 2020, par. 13: "El acto administrativo o judicial que reconoce la condición de refugiada de una persona y que concluye el procedimiento de determinación tienen carácter declarativo; no constitutivo". En el mismo sentido, ver: Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 145. Ver también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Manual y Directrices Sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Reedición Ginebra, diciembre de 2011. HCR/1P/4/ENG/REV.3. Disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html, párr. 28.

[155] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, par. 15.

[156] Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.3.1.3.2.

[157] Ib., art. 2.2.3.1.6.1.

[158] Ib., art. 2.2.3.1.6.2.

[159] Ib., art. 2.2.3.1.6.4 y 2.2.3.1.6.5.

[160] Corte Constitucional, sentencia T-266 de 2021.

[161] Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.3.1.3.2.

[162] Ib., art. 2.2.3.1.4.1.

[163] Ib., art. 2.2.3.1.5.1.

[164] Con todo, una vez culminado el trámite administrativo con la ejecutoria de la resolución que negó la condición de refugiado, en los casos que la CONARE lo estime necesario podrá otorgar medidas complementarias, consistentes en adelantar las gestiones tendientes al trámite de documentos para el solicitante, a efectos de una posible regularización migratoria por otra vía distinta al refugio o a la salida definitiva del país.

[165] Corte Constitucional, sentencias T-250 de 2017 y T-223 de 2023.

[166] Ib.

[167] Comisión IDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. OEA/Ser.L/V/II. Doc.255/20. Agosto 5 de 2020.

[168] Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

[169] Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-796 de 2006, T-051 de 2016 y C-165 de 2019.

[170] Corte Constitucional, sentencia T-103 de 2006.

[171] Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2021. Ver también, sentencia T-595 de 2020.

[172] Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-514 de 2001, T-604 de 2013 y C-162 de 2021.

[173] Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014. Ver también, sentencias C-316 de 2008, C-600 de 2019, C-029 de 2021, C-162 de 2021, T-177 de 2021 y T-398 de 2021. El contenido y alcance de las garantías iusfundamentales en el marco de procesos administrativos no es idéntico al que estas tienen en los procesos judiciales.

[174] Corte Constitucional, sentencias C-341 de 2014 y C-403 de 2016.

[175] Corte Constitucional, sentencia T-232 de 2018.

[176] Corte Constitucional, sentencias T-044 de 2018 y SU-016 de 2021.

[177] Corte Constitucional, sentencias SU-213 de 2021 y T-177 de 2021.

[178] Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021. Ver también, sentencias T-709 de 2014 y T-331 de 2014.

[179] Corte Constitucional, sentencias T-528 de 2011, T-689 de 2013, T-247 de 2018 y T-547 de

2019.

[180] Corte Constitucional, sentencias T-380 de 2017 y T-623 de 2017.

[181] Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, parr. 128.

[182] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020.

[183] ACNUR. Tramitación efectiva de las solicitudes de asilo: consideraciones teóricas y prácticas, 2022, pág. 3. https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=63d3dcf04.

[184] Corte Constitucional, sentencias C-418 de 2018 y C-040 de 2021.

[185] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, párr. 111.

[186] Corte Constitucional, sentencias C-418 de 2018 y C-040 de 2021.

[187] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, pág. 154. En el mismo sentido, la CIDH ha señalado que "Los Estados deben mantener registro del contenido de las entrevistas por el tiempo necesario para asegurar su utilización al largo de los procedimientos y mantener registrado por escrito de la manera más fidedigna a las palabras y expresiones utilizadas por el postulante a lo largo de su narrativa".

[188] Ib., pág. 151.

[189] Ib. En el mismo sentido, sentencia T-393 de 2022.

[190] Ib., párr. 244.

[191] Ib., pág. 154.

[192] Ib., párr. 111.

[193] Ib.

[194] Ib., pág. 155.

[195] Ib.

[196] Ib., párr. 257.

[197] Ib.

[198] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, párr. 50.

[199] Corte Constitucional, sentencia T-052 de 2018.

[200] Corte Constitucional, sentencia T-295 de 2018. Asimismo, prohíbe que se lleven a cabo con "tanta celeridad que tornen ineficaz o precluyan la garantía del derecho a la defensa y en especial el derecho a la contradicción".

[201] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2019.

[202] Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. CIDH. Caso Genie Lacayo v. Nicaragua, pár. 77. [citar más casos de la CIDH y de la Corte IDH.]

[203] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 2019. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Sawoyama v. Paraguay, pár. 88.

[204] CorteIDH. Caso Argu?elles y otros v. Argentina, pár. 288; Caso Wong Ho Wing v. Perú?, pár. 210 y Caso Andrade Salmo?n v. Bolivia, pár. 158.

[205] CorteIDH. Caso Radilla Pacheco v. México, pár. 245. En el mismo sentido, la sentencia T-153 de 2019.

[206] Id.

[207] Id.

[208] Id.

[209] Corte IDH. Caso García Asto y Rami?rez Rojas v. Perú?, pár. 170.

[210] Corte IDH. Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 156.

[211] Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia, pár. 165.

[212] Corte IDH. Caso Sua?rez Peralta v. Ecuador, pár. 100.

[213] Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Corte IDH. Caso Ricardo Canese v. Paraguay, pár. 146 y Caso Hermanas Serrano Cruz v. El Salvador, pár. 71.

[214] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 2019. Cfr. Corte IDH. Caso Me?moli v. Argentina, pár. 173 y Caso Gonzales Lluy y otros v. Ecuador, pár. 307.

[215] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 2019.

[216] Id. Corte IDH. Caso Cantos v. Argentina, pár. 57; Caso Juan Humberto Sánchez v. Honduras, pár. 132; Caso Veliz Franco y otros v. Guatemala, pár. 221 y Caso Me?moli v. Argentina, pár. 173.

[217] Sentencia T-153 de 2018. Cfr. Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros v. Colombia, pár. 155; Caso Kawas Fernández v. Honduras, pár. 115; Caso Fornero?n e hija v. Argentina, pár. 75, Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 194; Caso Wong Ho Wing v. Peru?, pár. 222.

[218] Ib. Cfr. Caso Argu?elles y otros v. Argentina, pár. 196 y Caso Andrade Salmo?n v. Bolivia, pár. 164.

[219] Corte IDH. Caso Furlan y familiares v. Argentina, pár. 202 y Caso Lluy y otros v. Ecuador,

pár. 311.

[220] Corte IDH. Caso Fornero?n e hija v. Argentina, pár. 76.

[221] Corte IDH. Caso Yvon Neptune v. Haiti?, pár. 86.

[222] CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, párr. 267.

[223] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, Ginebra: ACNUR, 2011, pág. 42.

[224] CIDH, Resolución 04/19, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, San Salvador, 7 de diciembre de 2019, Sección XI, Principio 50.

[225] ACNUR. Tramitación efectiva de las solicitudes de asilo: consideraciones teóricas y prácticas, 2022, pág. 3. **https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=63d3dcf04**. CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria. 5 de agosto de 2020, pág. 155. Ver también, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. MSS v Belgium and Greece, par. 293.

[226] Corte Constitucional, sentencias SU-394 de 2016, SU-454 de 2020 y SU-179 de 2021.

[227] Corte Constitucional, sentencia T-033 de 2012.

[228] Corte Constitucional, sentencias T-499 de 2002, T-191 de 2007, T-496 de 2007, T-033 de 2012, T-182 de 2012 y T-680 de 2014.

[229] Corte Constitucional, sentencias T- 499 de 2002, -191 de 2007, T-496 de 2007, T-033 de 2012, T-182 de 2012 y T-680 de 2014.

[230] Corte Constitucional, sentencia T-033 de 2012.

[231] Corte Constitucional, sentencia T-004 de 2018.

[232] Corte Constitucional, sentencias T-595 de 2019, T-004 de 2018, T-218 de 2014 y T-182 de 2012

[233] Corte Constitucional, sentencia T-787 de 2017.

[234] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2019.

[235] Corte Constitucional, sentencias T-708 de 2006 y T-945A de 2008.

[236] Corte Constitucional, sentencias T-441 de 2015 y SU-454 de 2020.

[237] Ib.

[238] Corte Constitucional, sentencia SU-394 de 2016. La Corte ha ordenado, de manera excepcional, la alteración del turno para fallar, entre otras, en las siguientes sentencias: T-429 de

2005, T- 708 de 2006, T- 220 de 2007 y T- 945A de 2008.

[239] Corte Constitucional, sentencia T-520 de 2014.

[240] Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consúltese en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-04/UNDP_IDB_Migrants_esp.pdf.

[241] ACNUR. Situación en Venezuela. Consúltese en: https://www.acnur.org/es-es/emergencias/situacion-de-venezuela.

[242] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 29 de agosto de 2023. Específicamente, el MRE argumentó que "las solicitudes se gestionan con la mayor celeridad posible, teniendo como resultados decisiones que pueden adoptarse en 3 meses y otras, bastante más complejas, que pueden tomar hasta 3 años".

[243] ACNUR. Tramitación de solicitudes con base en el derecho a la unidad familiar, pág. 2. **https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11333.pdf**

[244] Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y T-167 de 2013.

[245] Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y C-951 de 2014.

[246] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 29 de agosto de 2023. El MRE argumentó que, debido a la apertura de estos centros de procesamiento de solicitudes de asilo ante el gobierno de Estados Unidos, es "previsible que las personas que no apliquen a este programa o no sean aceptadas soliciten refugio en Colombia".

[247] Corte Constitucional, sentencia T-004 de 2018.

[248] Corte Constitucional, sentencias T-004 de 2018, T-218 de 2014 y T-182 de 2012.

[249] Informes remitidos a la Secretaría de la Corte Constitucional los días 19 de julio y 28 de agosto de 2023.

[250] La Sala considera que el término de 1 mes es razonable debido a que el MRE informó a la Corte que la CONARE ya había recomendado al MRE el reconocimiento de la condición de refugio de la accionante con fundamento en el principio de unidad familiar.

[251] Escrito del 4 de septiembre de 2023.

[252] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2023.

[253] Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional el 21 de septiembre de 2023.

[254] Corte Constitucional, sentencia T-553 de 2008.

[255] Corte Constitucional, sentencia T-310 de 1995.

[256] Corte Constitucional, sentencia T-001 de 2022.

[257] Corte Constitucional, sentencia T-368 de 2017.

[258] Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012.

[259] Corte Constitucional, sentencia T-338 de 2019.

[260] Por lo demás, la Sala resalta que un pronunciamiento sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad no viola el derecho al debido proceso de las accionadas. Esto, porque en el trámite de revisión la magistrada sustanciadora advirtió al MRE y la UAEMC que la accionante y vinculadas consideraban que la figura del desistimiento vulneraba los derechos de los migrantes venezolanos y le corrió traslado de sus escritos. Asimismo, mediante autos del 2 de octubre de 2023 les solicitó de forma explícita explicar cuáles eran las razones que, en su criterio, justificaban que los migrantes venezolanos que solicitaban refugio recibieran una protección menos favorable que aquella otorgada a los que no solicitan refugio y optaban por el PPT.

[261] Corte Constitucional, sentencias T-215 de 1996, T-316 de 2016, T-074 de 2019, C-1259 de 2001, SU-677 de 2017, T-390 de 2020 y T-284 de 2022.

[262] Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2022.

[263] Comité DESC. Observación General No 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), par. 30.

[264] Comité DESC. Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2017/1, par. 11.

[265] Comité DESC. Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2017/1, par. 11.

[266] PIDESC, art. 4. "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática".

[267] Corte IDH. Opinión Consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección, párr. 101

[268] Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 134. 147. En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité sobre los Derechos del Niño, han señalado que todos los extranjeros deben tener acceso a los mismos derechos económicos, sociales y culturales, con independencia de su estatus "estatus migratorio" (irregular-regular, solicitante de refugio, trabajador migrante etc.). Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 30 (2004). Discriminación contra los no ciudadanos, par. 4. "Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para

alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria". Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6 (2005). Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, par. 12: "Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración".

[269] CIDH, Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, o de septiembre de 2019, pág. 11.

[270] Ib, par. 257.

[271] Previo cumplimiento de los requisitos previstos en Título 1, Capítulo 1, Sección 3, del Decreto 1067 de 2015.

[272] Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.3.1.4.1, subrogado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021.

[273] Corte Constitucional, sentencias T-090 de 2021, T-415 de 2021, T-100 de 2023 y T-223 de 2023.

[274] Decreto 780 de 2016, art. 2.1.3.5. "Artículo 2.1.3.5. Documentos de identificación para efectuar la afiliación y reportar las novedades. Para efectuar la afiliación y reportar las novedades, los afiliados se identificarán con uno de los siguientes documentos: (...) 5. Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda, para los extranjeros (...)".

[275] Corte Constitucional, sentencia T-356 de 2023.

[276] Corte Constitucional, sentencia T-356 de 2023.

[277] Resolución No. 971 de 2021, art. 14. Corte Constitucional, sentencias T-100 de 2023 y T-356 de 2023.

[278] Decreto 216 de 2021, art. 11.

[279] Ib.

[280] Decreto 216 de 2021, art. 14.

[281] Artículo 17, el cual modificó el artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015.

[282] En relación con este tema, destacan que así lo concluyó Migración Colombia en el concepto jurídico que profirió en junio de 2021 y que adjuntaron al expediente. Visible en el archivo "11001334306620220017201_RIDR.zip", carpeta "06Anexo4".

[283] Folio 8 de la solicitud de tutela.

[284] Artículo 2.2.1.11.5.9 del Decreto 1067 de 2015 y artículo 2.2.3.5 del Decreto 780 de 2016. Esta última disposición establece lo siguiente "Afiliación de los extranjeros solicitantes de la condición de refugiados o asilados. Los extranjeros solicitantes de la calidad de refugiados o asilados ante el Estado colombiano que cuenten con salvoconducto de permanencia [...] se afiliarán al Sistema General de Seguridad Social en Salud como cotizantes o como afiliados al Régimen Subsidiado, si cumplen las condiciones para ello [...]".

[285] Entre otras, escucha al solicitante mediante una entrevista, recibe y decreta pruebas, tiene un procedimiento reglado, concluye su actuación con un acto administrativo que puede ser objeto de control judicial y frente al cual también pueden presentar recursos.

[286] Artículo 2.2.3.1.6.16 del Decreto 1067 de 2015.

[287] Artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015.

[288] Artículos 2.2.3.1.6.4 y 2.2.3.1.6.5 del Decreto 1067 de 2015.

[289] Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2022

[290] Corte Constitucional, sentencia T-356 de 2023.

[291] Ib.

[292] En la sentencia T-915 de 2011, la Sala Segunda de Revisión desarrolló el concepto de los "dilemas inconstitucionales" esto, es aquellas situaciones en las que una persona tiene que elegir entre el ejercicio de uno u otro derecho fundamental.

[293] Informe remitido por la ACNUR a la Secretaría de la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2023.

[294] Informe remitido por el CNR a la Secretaría de la Corte Constitucional el 28 de agosto de 2023.

[295] Corte Constitucional, sentencias C-345 de 2019, C-203 de 2021 y C-433 de 2021.

[296] Corte Constitucional, sentencia C-179 de 2016. En relación con el criterio de comparación, en la sentencia C-109 de 2020 la Corte precisó que el juez constitucional debe evitar (i) fijar un criterio de comparación que por su carácter genérico conduce siempre a concluir que los sujetos son comparables lo cual supondría una "profunda limitación del margen de configuración del legislador"; y (ii) emplear "rasgos que por su grado de especificidad conducen siempre a diferenciar," lo cual podría "afectar la vigencia del mandato de igualdad como expresión básica de justicia".

[297] La Corte Constitucional ha señalado que las personas, grupos y situaciones "pueden siempre tener rasgos comunes y siempre también rasgos diferentes" (C-109 de 2020). Por ello, para determinar si dos grupos de sujetos o categorías son comparables "es necesario examinar su situación a la luz de los fines de la norma" (C-841 de 2003, C-018 de 2018). Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-826 de 2008, reiterada en las sentencias C-002 de 2018, C-240 de 2014, C-886 de 2010.

[298] Artículo 17, el cual modificó el artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015.

[299] Decreto 216 de 2021, art. 12.

[300] Corte Constitucional, sentencia C-345 de 2019. Ver también, Corte Constitucional, sentencias C-673 de 2001 y C-519 de 2019.

[301] Corte Constitucional, sentencia C-065 de 2005. Ver también, Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2016. En la sentencia C-838 de 2013 la Corte señaló que el trato diferenciado carecerá de proporcionalidad en sentido estricto si "la afectación que produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr". Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-838 de 2013.

[302] Contestación a la acción de tutela, anexos, correo electrónico del 11 de agosto de 2021.

[303] Acción de tutela, anexos, admisión solicitud de refugio.

[304] Contestación a la acción de tutela, anexos, correo electrónico del 16 de septiembre de 2021.

[305] UAEMC. Oficio Rad No. 2022700232372861 del 12 de diciembre de 2023.

[306] Escritos prestados por la UAEMC el 29 de agosto y 9 de octubre de 2023. La UAEMC señaló que el solicitante del reconocimiento de la calidad de refugiado puede "aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT), sin que se afecte la solicitud inicial ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores". Sin embargo, una vez el PPT "se encuentre autorizado, más no impreso", el solicitante deberá decidir "si desiste de manera voluntaria a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado" u opta por el PPT.

[307] Informe presentado por la UAEMC el 14 de septiembre de 2023. Informe presentado por la accionante el 27 de septiembre de 2023.

[308] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2016.

[309] Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011. Ver también, sentencias T-269 de 2015 y T-255 de 2021.

[310] Corte Constitucional, sentencias T-255 de 2021, T-385 de 2021, SU-109 de 2002 y T-445 de 2022.

[311] Ib. Ver también, Corte Constitucional, sentencias T-681 de 2016, T-215 de 2018 y SU-599 de 2019.

[312] Ib.

[313] Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2015.

[314] Ib.

[315] Corte Constitucional, sentencia T-681 de 2016.

[316] La jurisprudencia constitucional ha explicado que "la excepción de inconstitucionalidad es

una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una [sic] caso concreto y las normas constitucionales" (Sentencia T-389 de 2009, citada en las sentencias T-681 de 2016, SU-132 de 2013 y T-681 de 2013). En la sentencia T-215 de 2018 se explicó que "la inaplicación de una norma contraria a la Constitución es una facultad que debe ejercerse oficiosamente por parte de la autoridad bajo la figura de la 'excepción de inconstitucionalidad'".

[317] La Sala advierte que el MRE informó que, en septiembre de 2023, la CONARE recomendó el reconocimiento de la condición de refugio a la accionante. Sin embargo, esta recomendación no culmina el trámite hasta que el MRE no expida el respectivo acto administrativo. A la fecha de registro de la presente sentencia, conforme a las pruebas que reposan en el expediente, el MRE no había expedido dicho acto administrativo.

[318] La Sala Plena aclara que en este caso es procedente ordenar la expedición del PPT porque la accionante acreditó cumplir con los requisitos previstos en la ley y el reglamento para su expedición, tal y como lo constató la UAEMC. En efecto, el 13 de diciembre de 2022, la UAEMC informó a la accionante que el PPT se encontraba "impreso y listo para la entrega" (ver fundamento 26 supra).

[319] Corte Constitucional, sentencia C-600 de 1998. Por esta razón, la Corte ha reiterado que, en el supuesto de que la solicitud de inaplicación de una norma por inconstitucional de forma simultánea con la acción de tutela, el juez constitucional deberá ordenar la "inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto", en los términos previstos por el artículo 29.6 del Decreto 2591 de 1991. Sentencia T-614 de 1992: "Claro está, puede suceder que el ataque contra el derecho fundamental o la amenaza que se cierne sobre él provengan de la aplicación que se haya hecho o se pretenda hacer de una norma -legal o de otro nivel- que resulta incompatible con la preceptiva constitucional. En esa hipótesis es indudable que surge la posibilidad de ejercitar en forma simultánea la llamada excepción de inconstitucionalidad (artículo 4º C.N.) y la acción de tutela (artículo 86 ibídem), la primera con el objeto de que se aplique la Constitución a cambio del precepto que choca con ella, y la segunda con el fin de obtener el amparo judicial del derecho". Cfr. Sentencias T-391 de 2007, T-925 de 2004 y T-505 de 2000, entre otras.

[320] Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2011.

[321] Corte Constitucional, sentencia T-100 de 2023. Ver también, auto 071 de 2001.

[322] Corte Constitucional, auto 071 de 2001.

[323] Ib.

[324] Ib.

[325] La Corte Constitucional ha reiterado que es la única autoridad competente para amplificar los efectos de sus decisiones. Al respecto, ver sentencias SU-214 de 2016, SU-011 de 2018, T-372 de 2021 y SU-068 de 2022, entre muchas otras.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)