

Expediente T-9.621.321

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-056 DE 2024

Expediente: T-9.621.321

Acción de tutela interpuesta por Jesús Enrique Arellano Castillo en contra de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger, Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. Hechos probados

1. 1. El señor Jesús Enrique Arellano Castillo (en adelante, el “accionante”) es un ciudadano venezolano de 35 años. El 28 de julio de 2018, ingresó junto con su familia al territorio colombiano, debido a la “crisis humanitaria que se vive en Venezuela y [a] acontecimientos específicos de violencia en dicho territorio [que pusieron] en riesgo [su] vida y la de [su] familia”.

2. El 3 agosto de 2018, el accionante presentó solicitud de refugio ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, la “UAEMC”). Asimismo, pidió que,

conforme al principio de unidad familiar, se le concediera la condición de refugiada a su compañera permanente, Mileidy Contreras Picón. En la misma fecha, la UAEMC remitió la solicitud de refugio al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, el “MRE”).

3. El 12 de mayo de 2021, el accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y aplicó al Permiso por Protección Temporal (PPT). El 27 de enero de 2022, la UAEMC aprobó y expidió el PPT del accionante.

4. El 14 de febrero de 2022, el accionante remitió un correo electrónico al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, “MRE”) en el que solicitaba información sobre el estado de su proceso administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado. Señaló que llevaba “4 años sin salir de Colombia” y no había obtenido respuesta a su solicitud.

5. El 16 de febrero de 2022, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE informó al accionante que, conforme a los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, debía escoger entre “continuar con el trámite de su solicitud [de refugio], o si pref[ería], optar por el Permiso por Protección Temporal”. Asimismo, precisó que, si la UAEMC “autoriza la expedición del PPT, informará al solicitante de refugio sobre el carácter excluyente entre el PPT y el SC-2”.

6. El 23 de febrero de 2022, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE emitió una nueva comunicación en la que informó al accionante que:

“En atención a la conversación telefónica sostenida con usted el 23 de febrero de 2020 a las 10:17 de la mañana, al número celular 3196599327, en la que usted nos informó que ya tiene el Permiso por Protección Temporal-PPT, pero que también desea continuar (al mismo tiempo) con el procedimiento de refugio (sic) nos permitimos informar que:

(...)

Si su deseo es continuar con el trámite de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá informar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con copia a este Despacho, con el propósito de que se proceda a cancelar su Permiso por Protección Temporal”. (Negrillas fuera de texto).

7. El 19 de mayo del 2022, el señor Arellano Castillo radicó escrito ante la UAEMC en el que

solicitó “la cancelación de [su] documento PPT, por motivo que interfiere con el proceso de refugio de [su] familia y [su] persona que se encuentra en la etapa final”.

8. El 3 de agosto de 2022, mediante la Resolución 5939 de 2022, el MRE resolvió no reconocer la condición de refugiado al accionante. Asimismo, ordenó “la cancelación del salvoconducto vigente” y la emisión de un Salvoconducto por 30 días calendario, tiempo en el cual el accionante y su beneficiaria deberían “salir del territorio nacional”.

9. El 22 de agosto de 2022, el accionante presentó recurso de reposición contra la Resolución 5939 de 2022 del MRE. Luego, el 6 de septiembre de 2022, mediante la Resolución 6819, el MRE confirmó lo decidido en la Resolución 5939 de 2022. La Resolución 6819 fue notificada al accionante mediante aviso del 26 de septiembre de 2022.

10. El 15 de noviembre de 2022, mediante Resolución 20227030034506, la UAEMC resolvió “INACTIVAR [el PPT], en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia”. La UAEMC precisó que frente a esta decisión “no proced[ía] recurso alguno”. Luego, mediante comunicación del 16 de noviembre de 2022, José Arbeiro Espitia Ariza, Coordinador del Grupo de Trámites Especializados de Extranjería Regional Andina de la UAEMC, informó al accionante que se procedería a la “cancelación e inactivación en el sistema” de su PPT.

2. 2. Trámite de tutela

2.1. La acción de tutela

11. El 24 de abril de 2023, Jesús Enrique Arellano Castillo presentó acción de tutela en contra de la UAEMC, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y unidad familiar, así como la garantía de no devolución y los derechos de su hijo, quien es menor de edad. Lo anterior, con fundamento en los argumentos que se sintetizan en la siguiente tabla:

Fondo

1. 1. La UAEMC vulneró su derecho fundamental al debido proceso (art. 29 de la CP) y el principio constitucional de buena fe (art. 83 de la CP), porque ejerció presión y lo indujo a solicitar la cancelación de su PPT “sin brindar información clara y suficiente” que le

permitiera “contemplar las consecuencias derivadas de dicha decisión”. Según el señor Arellano Castillo, la accionada (i) omitió indicarle que tenía la posibilidad de elegir entre el PPT y la solicitud de refugio, (ii) no le explicó “las consecuencias y repercusiones que podían llegar a derivarse de la renuncia al PPT”; y (iii) le hizo creer que “dicha renuncia no afectaría o no tendría repercusión en la regularización de [su] condición migratoria”.

2. 2. La UAEMC amenazó el principio de unidad familiar (art. 42 de la CP) de su familia, la cual está compuesta por su esposa, su hijo, su hermano y su madre. Lo anterior, puesto que al no tener definida su “situación migratoria dentro del país, se ve afectada [la] integridad, seguridad y bienestar (...) del núcleo familiar”.

3. 3. La UAEMC desconoció el principio de no devolución previsto en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante Ley 35 de 1961. Esto, debido a que la negativa de conceder el estatus de refugio, sumada a la renuncia al PPT, lo fuerzan a retornar a la República de Venezuela; Estado en el que, según afirma, sus derechos están en riesgo.

4. 4. La UAEMC desconoció los derechos de su hijo menor de edad (art. 44 de la CP), porque ignoró que, en caso de que el accionante tuviera que regresar a Venezuela, su hijo “se vería desprotegido totalmente” dado que es el accionante quien le provee los recursos para su manutención.

12. Con fundamento en estos argumentos, formuló las siguientes pretensiones:

1. %1.1. Amparar sus derechos fundamentales “al debido proceso y a la unidad familiar”.

2. %1.2. Dejar sin efectos la renuncia al PPT.

3. %1.3. Ordenar a la UAEMC reiniciar el trámite de la solicitud del PPT del accionante y de su compañera permanente Mileidy Contreras Picón.

4. %1.4. Ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores que durante el trámite de la tutela deje “sin efectos la orden de expedición de salvoconducto para salir del País”.

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

13. El 25 de abril de 2023, el juez Veinticuatro Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá admitió la acción de tutela, ordenó correr traslado a la UAEMC y vinculó al MRE. A continuación, se sintetizan los escritos de respuesta de la accionada y vinculada:

1. %1.1. Ministerio de relaciones exteriores. Mediante escrito de 26 de abril de 2023, el MRE solicitó ser desvinculado del trámite de tutela. Argumentó que no tenía competencia para tramitar las solicitudes relacionadas con el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (en adelante, “ETPMV”) y la expedición y entrega del PPT, lo que era competencia de la UAEMC. Por otra parte, señaló que había cumplido con “admitir, tramitar y resolver la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado” instaurada por el accionante.

2. %1.2. UAEMC. El 26 de abril de 2023, la UAEMC presentó escrito de contestación en el que solicitó “NEGAR la tutela (...), toda vez que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado”. Lo anterior, debido a que el accionante “presentó desistimiento a su solicitud de PPT el cual fue recibido y aceptado (...) para que [continuara] adelantando su [solicitud de refugio] para regularizar su condición migratoria”. De otro lado, sostuvo que la compañera permanente del accionante, Mileidy Contreras Picón, “presenta concurrencia entre los trámites de solicitud de refugio ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y solicitud de PPT ante la UAEMC”. Por lo tanto, conforme al artículo 16 del Decreto 216 de 2021, debía presentar “acta de desistimiento de su solicitud de refugio” para que el PPT le sea expedido.

2.3. Decisiones de instancia

14. Primera instancia. El 5 de mayo de 2023, el juez Veinticuatro Administrativo del Circuito de Bogotá negó el amparo. Consideró que la UAEMC no vulneró el derecho fundamental al debido proceso del señor Arellano Castillo, con fundamento en tres argumentos. Primero, en escrito del 20 de mayo de 2022, el accionante solicitó voluntariamente la cancelación del PPT “en razón al proceso de refugio que adelantaba ante el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Segundo, no existía prueba de que la UAEMC hubiere forzado la solicitud de cancelación del PPT. Esto, porque “si bien el accionante manifiesta (...) que Migración Colombia le ordenó (...) renunciar [al] Permiso Por Protección Temporal” lo cierto es que “de conformidad con el artículo 16 del Decreto 216 de 2021 no puede existir concurrencia de permisos, por lo tanto,

al continuar con la solicitud de refugio, era necesario allegar la cancelación del Permiso por Protección Temporal”. Tercero, reconoció que el actor se encuentra en una condición irregular en el país. Sin embargo, “esto no obedece a que en su momento haya renunciado al Permiso por Protección Temporal, toda vez que, valga iterar, al continuar con el trámite para obtener la condición de refugiado debía solicitar la cancelación de dicho permiso. Por lo tanto, concluyó que “no es acertado que el actor ahora alegue el desconocimiento de la norma cuando la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado finalizó de manera desfavorable a su interés hace aproximadamente ocho (8) meses”.

15. Por otra parte, sostuvo que las accionadas no habían vulnerado los derechos de la compañera permanente del accionante, la señora Mileidy Contreras Picón. Lo anterior, debido a que a la fecha de presentación de la tutela se encontraban vigentes su PPT y el proceso de solicitud de refugio, por lo tanto, “de conformidad con lo previsto por el legislador en el artículo 16 del Decreto 216 de 2021 (...) la solicitante deberá escoger entre la solicitud de Permiso por Protección Temporal o continuar con el proceso de solicitud de condición de refugiado, sin que ello signifique que al renunciar a uno u otra solicitud exista vulneración de garantías constitucionales”.

16. Impugnación. El 10 de mayo de 2023, el accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Argumentó que la UAEMC no le “dio la opción de escoger el documento con el cual preferiría quedar[se], dado que [lo] forzó a desistir de [su] PPT para continuar con el trámite de solicitud de refugio, sin explicar[le] los motivos para continuar con este, de la misma manera que no [le] comunicó las consecuencias de su renuncia”. Por lo tanto, reiteró que su renuncia al PPT “no fue una decisión voluntaria”. Además, señaló que existe un riesgo de perjuicio irremediable para sus derechos fundamentales, debido a que, luego de que su solicitud de refugio fue negada, se encuentra “en condición de irregularidad”, lo que implica no contar con las “garantías de la misma manera que un nacional colombiano”.

17. Segunda instancia. El 16 de junio de 2023, la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmó el fallo de primera instancia. Argumentó que fue “el mismo actor, quien, de manera escrita, presentó la solicitud de cancelación al Permiso por Protección Temporal”. Por esta razón, consideró que los argumentos de defensa del accionante “quedaban desvirtuados”. Por otro lado, frente al trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, indicó que no se evidenciaba “violación alguna

de las prerrogativas constitucionales invocadas por el accionante” porque su solicitud fue resuelta por el MRE conforme a la Ley y con el respeto de “los derechos de contradicción y defensa” del accionante.

2.4. Actuaciones judiciales en sede de revisión

i. (i) Selección del expediente de tutela y autos de pruebas

18. El 26 de septiembre de 2023, la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional seleccionó para revisión la acción de tutela T-9.621.321. El expediente fue repartido el 10 de octubre de 2023 a la suscrita magistrada sustanciadora.

19. Mediante autos de 11 de diciembre de 2023 y 15 de enero de 2024, la magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos de juicio relevantes para adoptar una decisión de fondo. En concreto, requirió pruebas adicionales sobre (i) el trámite administrativo de solicitudes de refugio ante el MRE, (ii) el trámite administrativo del PPT a cargo de la UAEMC, (iii) la situación actual del accionante y (iv) la legitimación en la causa del señor Arellano Castillo para interponer el amparo en defensa de los derechos de Mileidy Contreras Picón.

(i) Respuestas a los autos de prueba e intervenciones de terceros

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

Escritos de respuesta

Accionante

Indicó que su familia se sostiene con sus ingresos y los de su esposa, los cuales ascienden a \$1.600.000. Señaló que gozan de buenas condiciones de salud, salvo la situación de su abuela, María Eloísa Valero, quien “sufrió una parálisis facial en el mes de diciembre [e] [i]nfortunadamente, (...) no pudo acceder a una atención en salud”. Informó que no han “sido beneficiarios de ningún subsidio por parte del Estado colombiano”.

MRE

Sostuvo que no “le ordenó y/o recomendó [al accionante] desistir de su solicitud del Permiso

por Protección Temporal (PPT)". Por otra parte, aseguró que "una vez surtidas todas y cada una de las etapas establecidas en el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 referentes el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado", resolvió "no reconocer la condición de refugiado" al accionante.

UAEMC

Señaló que el accionante y su compañera, Mileidy Contreras Picón, "se encuentran en condición migratoria irregular dado que sus salvoconductos se encontraban vigentes hasta el año 2022". Indicó que en ningún momento solicitó al accionante la renuncia a su PPT y que dicha decisión obedeció "a una decisión personal de escoger continuar con su solicitud de refugiado por encontrarse en etapa final". Destacó que el accionante "escogió aplicar a la condición de refugiado, trámite en el cual (...) no tiene competencia para intervenir". Por otra parte, informó que si un ciudadano extranjero renuncia a la solicitud del PPT, el estado del Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV "cambiaría al estado CANCELADO y esto último dejaría al ciudadano extranjero como si no hubiera iniciado ningún trámite ante la UAEMC", lo que le exigiría iniciar el proceso nuevamente con la inscripción en el RUMV. No obstante, precisó que, de acuerdo con el artículo 4 de la resolución 0971 de 2021, el plazo de inscripción finalizó 23 de noviembre de 2023. Por último, respecto de la situación de la compañera del accionante, Mileidy Contreras Picón, señaló que "aún no ha presentado desistimiento de su solicitud de refugio para poder continuar con su solicitud de PPT".

Mileidy Contreras Picón

Indicó que Jesús Enrique Arellano Castillo "está actuando en [su] nombre" en el proceso de tutela sub examine. Por otro lado, señaló que los hechos relatados por el señor Arellano Castillo en la acción de tutela "son ciertos". Finalmente, ratificó la pretensión de la tutela de ordenar a la UAEMC continuar el trámite de su solicitud del PPT.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

21. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos 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.

2. Estructura de la decisión

22. 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, de ser procedente, estudiará si el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales de Jesús Enrique Arellano Castillo y su núcleo familiar (sección II.4 infra). En tercer lugar, en caso de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará los remedios que correspondan para subsanarla (sección II.5 infra).

3. Examen de procedibilidad

23. 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”. 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.

3.1. Legitimación en la causa

24. Legitimación en la causa por activa. El requisito de legitimación por activa exige que la acción sea presentada por la persona -nacional o extranjera- que tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia. 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. 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.

25. El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que en el trámite de tutela es posible “agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (agente) interponga, directamente y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado). Conforme a la jurisprudencia constitucional, la procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela está supeditada al cumplimiento de dos requisitos normativos:

1. %1.1. La manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad, es decir, que presenta la solicitud “en defensa de derechos ajenos”. Según la jurisprudencia constitucional, dado que “la consagración de fórmulas sacramentales está proscrita” en los trámites de tutela, este requisito podrá darse por acreditado si de los hechos y las pretensiones de la tutela es posible inferir que el tercero ejerce la acción en calidad de agente oficioso.

2. %1.2. La imposibilidad del agenciado para defender sus derechos. El juez debe constatar que existe prueba “siquiera sumaria” de que el agenciado no se encuentra en condiciones para interponer la acción por, entre otras, “circunstancias físicas, como la enfermedad”, “razones síquicas” que hubieren afectado el estado mental del accionante, o un “estado de indefensión que le impida acudir a la justicia”. Con todo, la Corte Constitucional ha reiterado que el segundo requisito puede suplirse con la ratificación del titular, la cual convalida la actuación del agente.

26. La Sala considera que el señor Jesús Enrique Arellano Castillo se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela a nombre propio y en favor de su compañera permanente, la señora Mileidy Contreras Picón. De un lado, el señor Arellano Castillo es el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la presunta presión indebida de la que fue objeto por las entidades accionadas y la posterior cancelación de su PPT. De otro lado, la Sala encuentra que también se encuentra legitimado para solicitar la protección de los derechos fundamentales de su compañera, la señora Mileidy Contreras Picón, porque se cumplen los requisitos de la agencia oficiosa. En efecto, de los hechos y las pretensiones de la tutela es posible inferir que el señor Castillo Arellano ejerce la acción en calidad de agente oficioso de su compañera. Esto, porque en los antecedentes denuncia que la UAEMC no

expidió el PPT de su compañera debido a que estaba en curso el trámite de su solicitud de refugio. Además, en la tercera pretensión de la tutela sub examine, solicita ordenar que el trámite de expedición del PPT de la señora Mileidy Contreras Picón se reinicie (ver párr. 7 supra). Por otra parte, en sede de revisión, mediante escrito del 26 de enero de 2023, la señora Contreras Picón (i) manifestó que el accionante actuaba en su nombre y (ii) ratificó de forma expresa los hechos, así como la pretensión de la tutela consistente en ordenar a la UAEMC continuar el trámite de su solicitud del PPT.

27. 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, 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.

28. La Sala encuentra que la UAEMC y el MRE se encuentran legitimadas por pasiva. Primero, el artículo 10 del Decreto 216 de 2021 dispone que la UAEMC es la entidad pública competente para desarrollar, implementar y expedir el PPT, así como para expedir los salvoconductos de los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados. Segundo, el MRE es la entidad encargada de decidir si concede el estatus de refugiado a los extranjeros y, en caso de negar dicho estatus, se encarga de ordenar a la UAEMC la expedición del salvoconducto por el periodo que se le otorga al solicitante para salir del país. En este sentido, el MRE y la UAEMC son las entidades competentes para responder a las pretensiones del accionante.

3.2. Inmediatez

29. Conforme al artículo 86 de la Constitución, el requisito de inmediatez exige que la solicitud de amparo sea 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. 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, (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.

30. La Sala considera que la acción de tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez. El último hecho presuntamente vulnerador tuvo lugar el 16 de noviembre de 2022, fecha en que la UAEMC informó al accionante que se procedería a la “cancelación e inactivación en el sistema” de su PPT. El accionante interpuso la acción de tutela el 24 de abril de 2023, esto es, 5 meses y 8 días después, lo que en criterio de la Sala es razonable.

3.3. Subsidiariedad

31. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos. 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”. Por su parte, es eficaz (i) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”; y (ii) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. 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.

32. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 de la Ley 1437 de 2011) es el mecanismo ordinario judicial preferente, idóneo y eficaz para controvertir la legalidad y constitucionalidad de actos administrativos que amenacen o vulneren derechos fundamentales. Es idóneo porque permite anular el acto administrativo y reparar el daño generado por actuaciones administrativas que hubieren vulnerado “un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”. Asimismo, es eficaz en abstracto, puesto que la normativa que lo regula permite solicitar medidas cautelares -ordinarias y de urgencia-, las cuales “fueron estructuradas como medios preliminares dotados de eficacia inmediata para la protección de los derechos fundamentales” y prevenir que, mientras el proceso culmina, se

consumen los daños a los intereses de los accionantes.

33. La Corte Constitucional ha precisado, sin embargo, que la acción de tutela es procedente cuando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo eficaz en concreto para controvertir actos administrativos. Esto ocurre cuando, en atención a (i) el contenido de la pretensión y (ii) las condiciones de los sujetos involucrados, el medio de control y, en particular, el eventual decreto de medidas cautelares de protección, no permitiría brindar una protección suficientemente oportuna y eficaz a los derechos fundamentales presuntamente violados.

34. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la tutela en casos en los que migrantes venezolanos cuestionan la constitucionalidad de actos administrativo que definen su situación migratoria. Así, en la sentencia T-100 de 2023, la Sala Tercera de Revisión consideró que era procedente una acción de tutela interpuesta por migrante venezolano en contra de la UAEMC, el MRE y el Ministerio de Defensa. Los accionantes señalaron que Migración Colombia desconoció su derecho al debido proceso en los procesos administrativos migratorios iniciados en su contra. La Sala Tercera de Revisión consideró que la solicitud de medidas de cautelares en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no garantizaba una protección suficientemente expedita. Esto, porque (i) los accionantes, al ser migrantes venezolanos, eran sujetos de especial protección constitucional por el “desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, aunado a su condición de irregularidad migratoria”; y (ii) la condición de los accionantes -irregularidad migratoria- no admitía “una extensión de una decisión sobre sus pretensiones que se prolongue en el tiempo debido a la celeridad con la que se debe actuar en estos eventos, a fin de evitar, por ejemplo, que la persona tenga que abandonar el país como consecuencia de una medida de expulsión, con las consecuencias que ello genera en punto de la satisfacción de sus derechos fundamentales, como puede ser la unidad e integridad familiar”.

35. En tales términos, la Sala considera que la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. En criterio de la Sala, el medio de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz en concreto en este caso, habida cuenta de la situación de vulnerabilidad económica y social en la que se encuentra el señor Arellano Castillo y su familia. Al respecto,

la Sala advierte que el accionante es una persona de escasos recursos, de los cuales depende toda su familia y, en particular, su hijo menor de edad. Además, es un sujeto de especial protección constitucional, puesto que es un ciudadano venezolano que, habida cuenta de la cancelación del PPT y la decisión desfavorable en el trámite de refugio, no cuenta con ninguna alternativa de regularización migratoria.

36. En este contexto, la Sala encuentra que imponer al accionante la obligación de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento sería desproporcionado. Esto, porque el señor Arellano Castillo y su compañera, Mileidy Contreras Picón, desconocen la forma en que opera el sistema jurídico local, están en condición de irregularidad migratoria y no tienen los recursos para contratar un abogado que los asesore para la presentación del medio de control. En cualquier caso, este medio no permitiría brindar una protección suficientemente célere y oportuna de sus derechos fundamentales, debido a que mientras el trámite culmina, el accionante y su compañera podrían ser obligados a salir del país. En efecto, mediante la Resolución 5939 de 2022, el MRE ordenó “la cancelación del salvoconducto vigente” y la emisión de un Salvoconducto por 30 días calendario, tiempo en el cual el accionante y su compañera deberían “salir del territorio nacional”. A juicio de la Sala, la salida del país del accionante y/o de su compañera, no sólo haría inocuo cualquier pronunciamiento judicial, sino que además podría afectar la unidad familiar y poner en riesgo sus derechos y los de su hijo menor de edad. Por lo demás, la Sala advierte que, aún si eventualmente el juez administrativo concediera una medida cautelar que impidiera que el accionante y su compañera fueran expulsados del territorio nacional, en todo caso estarían obligados a esperar una decisión final en el proceso -lo que puede tardar un tiempo considerable-, sin contar con salvoconducto ni ningún permiso que les permita ejercer el derecho al trabajo y acceder a atención en salud.

37. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala concluye que la presente acción de tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad y procede formalmente como mecanismo definitivo de protección.

4. Examen de fondo

38. Delimitación del asunto objeto de revisión. El señor Jesús Enrique Arellano Castillo argumenta que la UAEMC vulneró sus derechos fundamentales y los de su compañera,

Mileidy Contreras Picó, al debido proceso y unidad familiar. Lo anterior, porque (i) ejerció presión y lo indujo a solicitar la cancelación de su PPT sin brindarle información clara y suficiente que le permitiera tener en cuenta las consecuencias de dicha decisión y (ii) condicionó la expedición del PPT de su esposa a la renuncia a su solicitud de refugio. La UAEMC, por su parte, sostiene que el accionante renunció de manera libre y voluntaria al PPT y que su compañera presenta concurrencia entre los tramites de solicitud de refugio y solicitud de PPT, por lo que no es posible expedir el PPT hasta que no desista de la solicitud de refugio. A su turno, el MRE argumenta no tener competencia para tramitar las solicitudes de reactivación del PPT del accionante y su compañera.

39. Problema jurídico. En tales términos, la Sala debe resolver los siguientes problemas jurídico:

¿El MRE y la UAEMC vulneraron los derechos al debido proceso, unidad familiar, trabajo y salud del señor Arellano Castillo y la señora Mileidy Contreras Picón (i) al instar al accionante a solicitar la cancelación del PPT si deseaba continuar con la solicitud de refugio y (ii) condicionar la expedición del PPT de su compañera al desistimiento de la solicitud de refugio?

40. La Sala reconoce que, en la acción de tutela, el señor Arellano Castillo no solicitó expresamente el amparo de los derechos al trabajo y a la salud. No obstante, la Sala considera que, en ejercicio de sus facultades extra y ultra petita en materia de tutela, debe examinar si las accionadas vulneraron estos derechos. 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; (ii) las pretensiones del actor, ni (iii) los derechos invocados por este. Según la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela debe ejercer sus facultades oficiosas 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”. Por esta razón, puede conceder el amparo a partir de situaciones o derechos no alegados y “más allá de las pretensiones de las partes”.

41. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala encuentra que es procedente

pronunciarse sobre la eventual vulneración de los derechos al trabajo y a la salud. Esto, porque el PPT permite la regularización migratoria de los migrantes venezolanos, ejercer el derecho al trabajo y afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, las barreras para la obtención del PPT, o las normas que incentiven su renuncia, podrían afectar estos derechos fundamentales y pueden situar a los ciudadanos venezolanos en condición de irregularidad migratoria.

42. Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, presentará una caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos y de los límites a la facultad del Presidente de la República para fijar los requisitos de acceso al PPT. En segundo lugar, se referirá al derecho al debido proceso de los migrantes venezolanos en los trámites de regularización migratoria. En tercer lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto.

4.1. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Medidas de protección y regularización

43. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. El artículo 189.2 de la Constitución asigna al Presidente de la República la competencia de dirigir las relaciones internacionales del Estado, lo cual incluye la potestad para “definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio”. En ejercicio de tal competencia, y en atención al fenómeno migratorio que está viviendo el Estado colombiano con los nacionales venezolanos, “el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de establecer mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada, previo cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley”. Uno de estos mecanismos es el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV), el cual fue adoptado por medio del Decreto 216 de 2021 y luego implementado por la UAEMC, a través de la Resolución 971 de 2021.

44. El ETPMV “es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana [...] por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos”. El ETPMV está compuesto por (i) el

Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y (ii) el Permiso por Protección Temporal (PPT). El RUMV tiene como objeto recaudar y actualizar información como insumo para la formulación y diseño de políticas públicas, así como identificar a los migrantes venezolanos que cumplan con alguna de las condiciones establecidas para acceder al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, y quieran acceder a las medidas de protección temporal contenidas en dicho Estatuto.

45. 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.

46. El Permiso por Protección Temporal (PPT). El artículo 11 del Decreto 216 de 2021 establece que el PPT “es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país”. Por lo tanto, el PPT “les permite [a los migrantes venezolanos] regularizar su situación migratoria, sirve como documento de identificación y los faculta para realizar una serie de actividades que les garantizan el goce efectivo de derechos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud y el derecho a la seguridad social en materia pensional”.

47. Específicamente, el PPT habilita a los migrantes venezolanos a: “(i) permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria; (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”. 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.

48. El artículo 12 del Decreto 216 de 2021 dispone que son requisitos para obtener el PPT: “1. Estar incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos. || 2. No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso en Colombia o en el exterior. || 3. No tener en curso investigaciones administrativas migratorias. || 4. No tener en su contra medida de expulsión, deportación o sanción económica vigente. || 5. No tener condenas por delitos dolosos. || 6. No haber sido reconocido como refugiado o haber obtenido asilo en otro país. || 7. No tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegado”.

49. Incompatibilidad entre el PPT y el SC-2. El artículo 16 del Decreto 216 de 2021 dispone que “[e]l 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”. Asimismo, prevé que “[e]n 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)”. En el mismo sentido, el artículo 17 ibidem, prevé que “[u]na vez sea autorizado el PPT (...) 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”.

50. El principio de unidad familiar en los trámites de regularización migratoria. El derecho a la unidad familiar se encuentra previsto en los artículos 42 y 44 de la Constitución. El artículo 42 de la Constitución dispone que “[l]a familia es el núcleo fundamental de la sociedad” y el “[e]l Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”. Por su parte, el artículo 44 ibidem dispone que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a “tener una familia y no ser separados de ella”. Este derecho también se encuentra consagrado en otros

instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad. En concreto, los artículos 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17(1) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, así como los artículos 8 y 9 de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

51. La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la unidad familiar implica que las autoridades estatales no deben tomar ninguna medida -judicial o administrativa- que implique la separación familiar y que puedan afectar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA). Por el contrario, “están llamadas a adelantar programas y políticas públicas y, a su vez, adoptar medidas dirigidas a garantizar el justo equilibrio entre la satisfacción de las necesidades económicas de las familias y la atención y cuidados especiales que demandan los menores de edad”.

52. Las autoridades migratorias deben respetar el derecho a la unidad familiar de los migrantes venezolanos. El artículo 25 de la Resolución 971 de 2021 dispone que, para la implementación del ETPMV, “se aplicarán los principios de corresponsabilidad, no discriminación, interés superior, prevalencia de derechos y unidad familiar. Las disposiciones de la presente Resolución serán interpretadas de la forma más favorable para el interés superior y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes” (subrayado fuera del texto). En el mismo sentido, el principio 33 de los “Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas”, dispone que:

“Principio 33: Protección de la unidad y reunificación familiar. La unidad familiar y la reunificación familiar deberán ser consideraciones primordiales en cualquier decisión acerca de la situación migratoria, valorando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su derecho a estar exentos de privación de la libertad. La separación familiar no puede ser utilizada para coaccionar a los progenitores a renunciar a su derecho a buscar protección o condición migratoria en otro país.

Cualquier niño, niña o adolescente que carezca de una nacionalidad válida tendrá el derecho de regresar al Estado de origen de cualquiera de sus progenitores y permanecer indefinidamente con uno o ambos progenitores sin consideración de la ciudadanía del niño, niña o adolescente, cuando esto no contravenga sus intereses superiores.

En la determinación de la custodia de los hijos de migrantes, la situación migratoria de cualquier de los progenitores no será motivo para rescindir la custodia, patria potestad o derechos de visita. Asimismo, para determinar la custodia de niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores hayan fallecido, se tomará en cuenta la existencia de familiares cercanos, incluso si están fuera del país.

Los Estados deben prevenir, a la luz del derecho a la unidad familiar y del interés superior de la niñez, la emigración forzada de niños, niñas y adolescentes nacionales como resultado de la deportación de progenitores o familiares migrantes, priorizando la unidad familiar”.

53. La Corte Constitucional y la Corte IDH han sostenido que el principio de unidad familiar en los trámites migratorios confiere a los NNA el derecho “al disfrute de la vida de familia manteniendo la unidad familiar en la mayor medida posible”. No obstante, han enfatizado que el derecho a la unidad familiar no es absoluto y de ninguna manera se sobrepone al ineludible deber de las autoridades de proteger el interés público y asegurar la vigencia de un orden justo, “ni a las consecuencias que se derivan para el extranjero que ha incumplido con los deberes y obligaciones impuestos por la Constitución y la ley”. En este sentido han enfatizado que, el hecho de que los menores hijos de los extranjeros sean nacionales colombianos “no les confiere a sus padres, ipso iure, el derecho a una permanencia legal y automática en el país, sin el previo cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento jurídico les impone”.

54. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional e interamericana, las autoridades migratorias deben ponderar dos grupos de intereses en los casos en que debe adoptarse una decisión respecto a la eventual expulsión de uno o ambos progenitores: “(a) la facultad del Estado implicado de implementar su propia política migratoria para alcanzar fines legítimos que procuren el bienestar general y la vigencia de los derechos humanos, y (b) el derecho de la niña o del niño a la protección de la familia y, en particular, al disfrute de la vida de familia manteniendo la unidad familiar en la mayor medida posible.” No obstante, las exigencias del bienestar general no deben en forma alguna ser interpretadas de manera tal que habiliten cualquier viso de arbitrariedad en detrimento de los derechos”. Las autoridades migratorias deben asegurarse de que las medidas que puedan afectar el principio de unidad familiar satisfagan los requisitos del juicio de proporcionalidad de intensidad estricta, a saber: (i) efectiva conducencia, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en sentido estricto.

4.2. Límites a la facultad del Presidente de la República para fijar los requisitos de acceso al PPT

55. La Corte Constitucional ha reconocido que de acuerdo con el artículo 189.2 de la Constitución, el Presidente de la República cuenta con un amplio margen de configuración y discrecionalidad para definir las políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio. Este margen cubre la potestad de definir los requisitos para acceder al PPT. No obstante, esta facultad no es absoluta y, en particular, está limitada por los derechos fundamentales de los que son titulares los ciudadanos venezolanos que solicitan refugio o buscan regularizar su situación migratoria. Esto implica, de un lado, que el Presidente de la República debe ejercer la competencia prevista en el artículo 189.2 de la Constitución “con sujeción a criterios de legalidad, seguridad, certeza, razonabilidad, proporcionalidad y proscripción de la arbitrariedad (lo que abarca la exclusión de medidas discriminatorias)”. De otro, que las autoridades migratorias deben evaluar los efectos que, en cada caso, tienen los requisitos dispuestos en las normas reglamentarias para acceder al PPT en el ejercicio de los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

56. En particular, la Corte Constitucional ha resaltado que el PPT tiene una relación estrecha con el ejercicio de múltiples derechos fundamentales de los migrantes venezolanos, tales como la personalidad jurídica, salud, trabajo y educación. Esto, habida cuenta de que permite a sus portadores: (i) permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria; (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. Esto implica que una negativa injustificada para acceder al PPT, puede afectar severamente los derechos de los migrantes venezolanos y comprometer su mínimo vital.

57. En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en aquellos casos en los que los requisitos para acceder o mantener vigente el PPT restringen de forma injustificada y desproporcionada el derecho a la regularización migratoria o violan injustificadamente otras garantías iusfundamentales de los migrantes venezolanos, las autoridades migratorias tienen el deber de inaplicarlas con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad. Por su relevancia para resolver la presente acción de tutela, la Sala resalta la sentencia SU-543 de

2023:

58. Sentencia SU-543 de 2023. En la sentencia SU-543 de 2023, la Sala Plena resolvió una acción de tutela interpuesta por una ciudadana venezolana en contra del MRE y la UAEMC. La accionante argumentaba que las autoridades migratorias vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, asilo e igualdad al, entre otras, haberle exigido desistir a la solicitud de refugio como condición para obtener el PPT. Las autoridades migratorias, por su parte, sostuvieron que no habían vulnerado los derechos de la accionante porque, conforme al artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, (i) no puede existir concurrencia de permisos entre el SC-2 y el PPT y (ii) los solicitantes de refugio deben desistir del trámite de reconocimiento del estatus de refugio si desean obtener el PPT.

59. La Sala Plena concluyó que la exigencia prevista en el párrafo 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, contrariaba la Constitución. Esta conclusión estuvo fundada en dos argumentos:

60. Primero. La obligación consistente en desistir a la solicitud de refugio, como condición para obtener el PPT, 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. Esto, porque:

1. %1.1. La obligación de desistimiento desincentivaba injustificadamente el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio y desconoce el principio de no devolución. La Sala resaltó que el SC-2 (que se otorga a los solicitantes de refugio) confiere una protección y acceso a oferta institucional del Estado mucho más precaria que la que brinda el PPT. En particular, a diferencia del PPT, 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. Asimismo, obstaculiza la prestación continua de servicios en salud. En tales términos, la Corte encontró que la imposibilidad de que los solicitantes de refugio obtuvieran el PPT, limitaba de jure y de facto el goce y ejercicio de múltiples derechos económicos, sociales y culturales, lo que restringía la posibilidad de que los migrantes venezolanos que solicitan refugio pudieran satisfacer sus necesidades básicas mientras se resuelve el trámite

de reconocimiento.

2. %1.2. 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. 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 los imposibilita para ejercer el derecho al trabajo y limita la atención en salud continua. 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 les haya reconocido la condición de refugiado.

3. %1.3. La Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos 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 (la pérdida del derecho al PPT). Menos aún, en aquellos casos en los que el titular del derecho es -como lo son los migrantes venezolanos que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad-, sujetos de especial protección constitucional.

60. Segundo. La obligación de desistimiento voluntario desconoce el principio de no discriminación por estatus migratorio de los migrantes venezolanos que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. La Sala Plena 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: (i) se determinara el acceso a beneficios como el PPT y (ii) se limitara el ejercicio de otros derechos fundamentales. En tales términos, la Corte consideró que la obligación de

desistimiento prevista en el 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 vulneraba el derecho a la igualdad de los solicitantes de refugio porque implicaba que la simple presentación de la solicitud de reconocimiento del estatus de refugio imposibilitaba que el migrante venezolano obtuviera el PPT. En criterio de la Sala Plena, este trato desfavorable no se encontraba justificado y no superaba las exigencias del juicio de igualdad de intensidad estricta.

61. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia que, mientras se adoptaba una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la accionante, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el párrafo 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. Asimismo, la Sala ordenó extender los efectos inter pares de la excepción de inconstitucionalidad, de modo que esta cobijara a todos los solicitantes de refugio que se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad 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.

4.3. El derecho fundamental al debido proceso administrativo en los trámites de regularización migratoria

62. El artículo 29 de la Constitución reconoce el derecho fundamental al debido proceso y precisa que “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental al debido proceso administrativo garantiza que las actuaciones administrativas se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de garantías iusfundamentales mínimas que protegen al individuo incurso en cualquier tipo de actuación administrativa. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras (i) el derecho de acceso, (ii) el principio de legalidad, (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 y, por último, (vii) el plazo razonable. Estas garantías son aplicables, naturalmente, a los trámites de regularización migratoria, tales como el que está destinado al registro en el ETPMV y la expedición del PPT.

63. La Corte Constitucional ha resaltado que los sujetos de especial protección constitucional, o aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica social -tales como los migrantes venezolanos-, son titulares de una protección constitucional reforzada en los trámites administrativos. Esto implica, entre otras, que la administración debe brindar medidas afirmativas que garanticen que estos puedan ejercer el derecho de defensa en igualdad de condiciones y, de ser necesario, ofrecerles acompañamiento y “asistencia letrada y jurídica”.

64. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que los Estados deben respetar el debido proceso en los trámites migratorios y ha delimitado las garantías de las que son titulares los migrantes. En efecto, el principio 50 de los “Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas”, dispone que: “[t]odo migrante tiene derecho al debido proceso ante las cortes, tribunales y todos los demás órganos y autoridades de la administración de justicia en cualquier proceso legal conducente a la restricción o reconocimiento de sus derechos, así como ante funcionarios y autoridades específicamente encargados de la determinación de su situación migratoria. Los Estados deben adoptar todas las medidas que sean convenientes para evitar retrasos innecesarios en los procesos administrativos y judiciales, a fin de no prolongar indebidamente el sufrimiento al recordar los sucesos vividos, y promover un manejo adecuado del riesgo de retraumatización como consecuencia de estos procesos”. Asimismo, prevé que los procesos de migración deben ofrecer al migrante, por lo menos, las siguientes garantías:

- a. Funciones de control migratorio desempeñadas por autoridades claramente identificadas por la ley para cumplirlas, incluidos funcionarios que estén facultados para solicitar y revisar la documentación;
- b. Información de su situación jurídica, proceso legal y derechos;

- c. Conducción de los procesos legales y apelaciones por una autoridad competente, independiente e imparcial;
- d. Protección de su información personal y del principio de confidencialidad.
- e. Notificación previa y detallada del proceso en el cual sea parte, sus implicaciones y posibilidades de apelación en un idioma y forma comprensibles para él;
- f. Derecho a comparecer sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer facultades judiciales, y a juicio dentro de un plazo razonable; analizar la legalidad de la detención o ser puesto en libertad sin perjuicio de la continuación del proceso judicial;
- g. Asistencia de un traductor o intérprete sin costo (incluso en cualquier proceso relacionado con su situación migratoria);
- h. Asistencia y representación jurídica por un representante legal competente seleccionado por el migrante (incluso en cualquier proceso relacionado con su situación migratoria) y sin costo cuando este carezca de medios para costear una representación privada;
- i. Audiencia o entrevista personal sin demora, dentro de un plazo razonable y con los medios necesarios para preparar su defensa y para reunirse de manera libre y privada con sus abogados;
- j. Notificación de la decisión tomada en el proceso;
- k. Recepción de notificación escrita de la decisión debidamente fundada y razonada;
- l. Apelación de la decisión dentro de un plazo razonable y con efecto suspensivo;
- m. Notificación del derecho a recibir asistencia consular y tener acceso efectivo a ella, cuando el migrante así lo solicite con el fin de notificar a las autoridades consulares de su país de origen;
- n. Derecho de los solicitantes de asilo y refugiados a ponerse en contacto con un representante de ACNUR y con las autoridades de asilo;

p. Aplicación de estas garantías, cuando corresponda, con sensibilidad frente a situaciones de trauma”.

65. Síntesis de reglas. La siguiente tabla sintetiza las reglas de decisión relevantes respecto del ETPMV y los límites constitucionales a la facultad del Presidente de la república de fijar los requisitos para la obtención del PPT:

El ETPMV y los límites a la facultad del Presidente de la república de fijar los requisitos para la obtención del PPT

1. 1. El ETPMV “es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana [...] por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos”. El ETPMV está compuesto por (i) el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y (ii) el Permiso por Protección Temporal (PPT).

2. 2. El PPT “es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país”.

3. 3. De acuerdo con el artículo 189.2 de la Constitución, el Presidente de la República cuenta con un amplio margen de configuración y discrecionalidad para definir las políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio. Este margen cubre la potestad de definir los requisitos para acceder al PPT.

4. 4. La facultad prevista en el artículo 189.2 de la Constitución no es absoluta. Está limitada por los derechos fundamentales de los ciudadanos venezolanos que solicitan refugio o buscan regularizar su situación migratoria. En este sentido, la Corte Constitucional ha enfatizado que:

i. (i) El Presidente de la República y las autoridades migratorias deben ejercer la potestad prevista en el artículo 189.2 de la CP “con sujeción a criterios de legalidad, seguridad, certeza, razonabilidad, proporcionalidad y proscripción de la arbitrariedad (lo que abarca la

exclusión de medidas discriminatorias)”;

ii. (ii) Respetar el principio de unidad familiar en los trámites migratorios. Esto implica que, al momento de decidir sobre la posibilidad de regularización y la permanencia de un migrante en Colombia, deben evitar adoptar medidas que impliquen la separación injustificada de la familia y la afectación del interés superior de los NNA.

iii. (iii) El PPT tiene una relación estrecha con el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos a la salud, educación, trabajo y personalidad jurídica. De este modo, las barreras injustificadas y arbitrarias de acceso al PPT pueden causar restricciones desproporcionadas al goce y ejercicio de estos derechos fundamentales.

5. En la sentencia SU-543 de 2023, la Corte Constitucional señaló que la prohibición de concurrencia entre el SC-2 y el PPT, prevista en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, era arbitraria y vulneraba los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos. Esto, porque, entre otras:

i. (i) Sitúa a los migrantes venezolanos solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana, que están en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, en un dilema deshumanizante. Este dilema consiste en que deben decidir entre ejercer el derecho a solicitar refugio u obtener el PPT. 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 o deberán renunciar a él, lo que implica que estarán imposibilitados para ejercer el derecho al trabajo y no recibirán una atención en salud continua.

ii. (ii) La Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos 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 (la pérdida del derecho al PPT). Menos aún, en aquellos casos en los que el titular del derecho es -como lo son los migrantes venezolanos que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad-, sujetos de especial protección constitucional.

6. Las autoridades migratorias deben respetar el derecho fundamental al debido proceso de

los migrantes venezolanos que se inscriben en el ETPMV y aplican para la obtención del PPT. Esto implica, entre otras, que deben brindar asistencia a los migrantes e informales sobre su situación jurídica y posibilidades de regularización.

5. Caso concreto

67. 67. La Sala considera que el MRE y la UAEMEC restringieron de forma irrazonable la posibilidad de que el accionante y su compañera contaran con el PPT y regularizaran su situación migratoria. De un lado, el MRE informó al accionante que, si deseaba continuar con la solicitud de refugio, debía solicitar la cancelación de su PPT. En criterio de la Sala, esto indujo al señor Arellano Castillo a solicitar la cancelación del PPT. Por su parte, en el caso de la señora Mileidy Contreras Picón, la UAEMEC suspendió el trámite de su PPT porque existía una solicitud de refugio en curso. En criterio de la Sala, estas actuaciones vulneraron los derechos fundamentales a la salud, trabajo y debido proceso del accionante y de la señora Contreras Picón y, además, amenazaron injustificadamente su unidad familiar y obstaculizaron su regularización migratoria.

i. (i) El MRE y la UAEMC informaron al accionante y a la agenciada que debían optar entre el PPT o la solicitud de refugio

68. La Sala considera que las pruebas que obran en el expediente demuestran que (a) el MRE informó al señor Arellano Castillo que debía solicitar la cancelación al PPT como condición para poder continuar con la solicitud de refugio y (b) la UAEMC condicionó la expedición del PPT de la señora Mileidy Contreras Picón al desistimiento de la solicitud de refugio.

a. (a) El MRE y la UAEMC informaron al señor Arellano Castillo que debía solicitar la cancelación al PPT, como condición para poder continuar con la solicitud de refugio

69. El 14 de febrero de 2022, el accionante remitió un correo electrónico al MRE en el que solicitaba información sobre el estado de su proceso administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado. Señaló que llevaba “4 años sin salir de Colombia” y no había obtenido respuesta a su solicitud. El 16 de febrero de 2022, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE informó al accionante que, conforme a los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, debía escoger entre “continuar con el trámite

de su solicitud [de refugio], o si prefiere optar por el Permiso por Protección Temporal”. Asimismo, precisó que, si la UAEMC “autoriza la expedición del PPT, informará al solicitante de refugio sobre el carácter excluyente entre el PPT y el SC-2”.

70. El 23 de febrero de 2022, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del MRE emitió una nueva comunicación en la que informó al accionante que:

“En atención a la conversación telefónica sostenida con usted el 23 de febrero de 2020 a las 10:17 de la mañana, al número celular 3196599327, en la que usted nos informó que ya tiene el Permiso por Protección Temporal-PPT, pero que también desea continuar (al mismo tiempo) con el procedimiento de refugio (sic) nos permitimos informar que:

La expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT) es incompatible con el salvoconducto de permanencia para trámite de permanencia (SC”) para “resolver situación de refugio” (...)

Si su deseo es continuar con el trámite de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deberá informar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con copia a este Despacho, con el propósito de que se proceda a cancelar su Permiso por Protección Temporal”. (Negrillas fuera de texto).

71. El 19 de mayo del 2022, el señor Arellano Castillo radicó escrito ante la UAEMC en el que solicitó “la cancelación de mi documento PPT, por motivo que interfiere con el proceso de refugio de mi familia y mi persona que se encuentra en la etapa final”. Luego, el 15 de noviembre de 2022, mediante Resolución 20227030034506, la UAEMC resolvió “INACTIVAR, en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia” el PPT del accionante y de otros migrantes venezolanos. La UAEMC precisó que frente a esta decisión “no proced[ía] recurso alguno”.

72. En tales términos, la Sala encuentra que las pruebas que reposan en el expediente evidencian que, luego de que el MRE le informó que no podía existir concurrencia entre el PPT y el trámite de reconocimiento de protección internacional por refugio, el accionante solicitó la cancelación del PPT con el único propósito de poder continuar con el trámite de la solicitud de refugio.

73. En el escrito de respuesta a la acción de tutela, la UAEMC reconoció que la señora Contreras Picón se había inscrito en el RUMV y había aplicado por el PPT. Sin embargo, señaló que el PPT no había sido expedido porque según el Decreto 216 de 2021, y el artículo 37 de la Resolución 971 de 2021, no podía existir concurrencia entre el SC-2 y el PPT. En este sentido, señaló que “si es la voluntad de la señora Mileidy y con el fin de priorizar la entrega del Permiso por Protección Temporal, deberá desistir del proceso de solicitud de refugio dirigiendo una carta a la Cancillería – Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado. Luego, en respuesta al auto de pruebas del 11 de diciembre de 2023, la UAEMC señaló que “[t]eniendo en cuenta que a la fecha aún no se ha recibido respuesta y/o Auto desistiendo de Refugio de la señora Mileidy Contreras Picón, conforme se indicó en oficio No. 20237032411181, no es posible dar continuidad a la solicitud de expedición del PPT”.

() El MRE y la UAEMC violaron los derechos fundamentales del señor Arellano Castillo y la señora Mileidy Contreras Picón

74. La Sala Séptima considera que el MRE y la UAEMC violaron los derechos fundamentales del señor Arellano Castillo y la señora Contreras Picón a la salud, trabajo y debido proceso. Asimismo, obstaculizaron injustificadamente el derecho a contar con el PPT, y pusieron en riesgo el derecho a la unidad familiar. Esto, por las siguientes tres razones:

75. Primero. El MRE instó al señor Arellano Castillo a solicitar la cancelación del PPT como condición para poder continuar con el trámite de refugio. Asimismo, la UAEMC condicionó la expedición del PPT de la señora Contreras Picón al desistimiento de la solicitud de refugio. Estas actuaciones desconocen la Constitución y la jurisprudencia constitucional.

76. La Sala reconoce que los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021 disponen que (i) no puede existir concurrencia entre el SC-2 y el PPT, y (ii) los solicitantes de refugio deben solicitar la cancelación del PPT si desean continuar con el trámite de reconocimiento del estatus de refugio, o desistir voluntariamente de la solicitud de refugio para que el PPT les sea expedido. En caso de que no lo hagan, “la Autoridad Migratoria cancelará de manera automática cualquier permiso distinto al PPT”, incluido el SC-2.

77. No obstante, la Sala Séptima considera que, tal y como lo concluyó la Sala Plena en la sentencia SU-543 de 2023, la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT prevista en el

Decreto 216 de 2021 vulnera los derechos fundamentales al asilo, trabajo y salud de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica o social, o forman parte de algún grupo de sujetos de especial protección constitucional. Esto es así, porque los sitúa en un dilema deshumanizante que desconoce la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran.

78. Este dilema consiste en que deben decidir entre ejercer el derecho a solicitar refugio u obtener el PPT. 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 o deberán renunciar al mismo, lo que imposibilita el ejercicio del derecho al trabajo y limita la atención en salud de forma continua. En contraste, si estos migrantes deciden optar por el PPT con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas, deberán desistir del derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. 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 refugiado. 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 les haya reconocido la condición de refugiado. En este contexto, la decisión de los migrantes venezolanos de renunciar al PPT o al trámite de refugio, según corresponda, podrían estar viciada en la voluntad pues estaría motivada, exclusivamente, en (i) la necesidad de poder continuar con el trámite de refugio o (ii) de poder acceder al PPT para satisfacer sus necesidades básicas.

79. La Sala reitera y reafirma que la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos no sólo no permiten, sino que prohíben que el ejercicio de un derecho humano fundamental -el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio- acarree para su titular, sin ninguna justificación, consecuencias económicas y sociales desfavorables y desproporcionadas, tales como la pérdida del derecho a contar con PPT. Asimismo, tampoco permiten que optar por la regularización migratoria, por medio del ETPMV, suponga la renuncia al derecho a solicitar asilo. 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.

80. En criterio de la Sala Plena, sin embargo, esto fue exactamente lo que ocurrió en este

caso. Tal y como se explicó en la sección anterior, el señor Arellano Castillo se vio presionado a solicitar la cancelación del PPT porque las autoridades migratorias le informaron, en diversas oportunidades, que el SC-2 y el PPT eran incompatibles, por lo que debía solicitar la cancelación al PPT para poder continuar con la solicitud de refugio. Así lo demuestra la comunicación radicada el 19 de mayo del 2022, en la que el señor Arellano Castillo radicó escrito ante la UAEMC en la que solicitó “la cancelación de [su] documento PPT, por motivo que interf[ería] con el proceso de refugio de [su] familia y [su] persona que se enc[ontraba] en la etapa final”. En el mismo sentido, la UAEMC informó a la señora Contreras Picón que para poder continuar con el trámite de expedición del PPT, debía desistir de la solicitud de refugio. Lo anterior, a pesar de que la cancelación del PPT del accionante, así como la negativa a expedir el PPT a su compañera, implicaban que estos sólo contarían con SC-2, lo que a su vez suponía que no podrían ejercer el derecho al trabajo de forma legal y tener atención en salud de forma continua mientras se resolvía su solicitud de refugio. Naturalmente, esto profundizó su situación de extrema vulnerabilidad y marginalización social y también puso en riesgo su mínimo vital.

81. En criterio de la Sala, dado que la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT contraría la Constitución y tenía un impacto desproporcionado en los derechos del señor Arellano Castillo y de la señora Contreras Picón, el MRE y la UAEMC estaban obligadas a inaplicarlas. Lo anterior, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad que exige a todas las autoridades inaplicar las normas legales o reglamentarias que desconozcan los mandatos constitucionales. Al no haberlo hecho, vulneraron los derechos fundamentales del accionante y la agenciada.

82. Segundo. Aún si se aceptara que la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT no desconoce la Constitución, la Sala considera que, en todo caso, la UAEMC vulneró el derecho fundamental al debido proceso y obstaculizó injustificadamente la posibilidad de regularización migratoria del señor Arellano Castillo y la señora Contreras Picón. Esto, porque, (i) a pesar de que tenía conocimiento de que el accionante solicitaba la cancelación del PPT con el único propósito de poder continuar con la solicitud de refugio, ordenó la cancelación del permiso después de que el trámite de refugio había concluido; y (ii) se negó a continuar con el trámite de expedición del PPT de la señora Contreras Picón, aun después de que el MRE negó la solicitud de refugio de su grupo familiar.

83. La Sala reitera que, en la comunicación de 19 de mayo de 2022, el señor Arellano Castillo manifestó de forma explícita a la UAEMC que solicitaba la cancelación del PPT “por motivo que interfiere con el proceso de refugio de mi familia y mi persona que se encuentra en la etapa final”. Como se expuso en el acápite de hechos, el MRE negó definitivamente la solicitud de refugio del accionante mediante la Resolución 6819 de 6 de septiembre de 2022 (ver párr. 9 supra). No obstante, no fue sino hasta el 15 de noviembre de 2022, mediante la Resolución 20227030034506, que la UAEMC resolvió “INACTIVAR, en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia” el PPT del señor Arellano Castillo, así como el de otros migrantes.

84. En criterio de la Sala, el rechazo de la solicitud de refugio del accionante implicaba, naturalmente, que la solicitud de cancelación de su PPT ya había perdido objeto y no podía ser aceptada por la UAEMC. La Sala reconoce que el accionante no informó a la UAEMC que el MRE había negado su solicitud de refugio. Sin embargo, este hecho no eximía a la UAEMC de constatar el estado de la solicitud de refugio del accionante, antes de ordenar la cancelación del PPT. Esto, porque conforme la jurisprudencia constitucional e interamericana, del derecho al debido proceso administrativo se deriva un deber de las autoridades migratorias de brindar a los migrantes asistencia técnica e información de su situación jurídica, proceso legal y derechos. Más aún, en aquellos casos en los que el migrante se encuentra, como el señor Arellano Castillo, en situación de vulnerabilidad económica y desconoce la forma en que opera el sistema jurídico local.

85. Por otra parte, la Sala advierte que al no haber constatado el estado del trámite de refugio al momento de ordenar la cancelación del PPT, la Resolución 0227030034506 de 15 de noviembre de la UAEMC incurrió en vicio por falsa motivación. El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad. Pues bien, esto es lo que ocurre en este caso: la resolución citada ordenó la cancelación del PPT con fundamento en la existencia de una solicitud de refugio. Sin embargo, para la fecha de expedición del acto administrativo (15 de noviembre de 2022), la solicitud de refugio del accionante ya había sido negada y archivada por el MRE, 2 meses atrás.

86. De otro lado, la cancelación injustificada del PPT igualmente obstaculizó la posibilidad de regularización migratoria del accionante. Al respecto, la Sala resalta que la cancelación del

PPT supone, a su vez, una exclusión del registro del migrante venezolano en el RUMV. Esto implica que, para poder optar por el PPT, el accionante debía iniciar nuevamente el trámite de inscripción al RUMV y aplicación al PPT. No obstante, dado que, de acuerdo con el artículo 4 de la Resolución 0971 de 2021, el plazo para la inscripción en el RUMV venció el 24 de noviembre del año 2023, actualmente el señor Arellano Castillo está imposibilitado para aplicar al PPT.

87. Por último, la Sala resalta que la falta de diligencia de la UAEMC también quedó evidenciada en el trámite de expedición del PPT de la señora Contreras Picón. Esto, porque aun después de que el MRE negó la solicitud de refugio de la agenciada, la UAEMC persistía en la negativa de continuar con el trámite de expedición del PPT. Al respecto, la Sala resalta que el MRE negó de forma definitiva la solicitud de refugio de la señora Contreras Picón, mediante la Resolución 6819 de 6 de septiembre de 2022. Esto implicaba que, a partir de esa fecha, la solicitud de refugio no estaba activa y, por lo tanto, no podía ser invocada para negar la expedición del PPT. No obstante, en el escrito de contestación a la acción de tutela del 26 de abril de 2023, así como en el escrito remitido el 18 de diciembre de 2023 a la Secretaría de la Corte Constitucional, radicado en sede de revisión, la UAEMC continuó sosteniendo, injustificadamente, que no era procedente continuar con el trámite del PPT mientras la solicitud de refugio se encontrara en curso.

88. La Sala reconoce que la señora Contreras Picón no informó a la UAEMC que el MRE había negado la solicitud de refugio. Sin embargo, la Sala (i) reitera que, por las razones expuestas, este hecho no eximía a la entidad de constatar motu proprio el estado de la solicitud y (ii) en cualquier caso, en el marco del trámite de la acción de tutela, la UAEMC tuvo conocimiento de este hecho, pese a lo cual no continuó con el trámite de expedición del PPT. En criterio de la Sala, esta negativa carece de justificación legal y constitucional y vulnera el derecho al debido proceso de la señora Contreras Picón.

89. Tercero. La UAEMC puso en riesgo el derecho a la unidad familiar debido a que ignoró que la cancelación del PPT del accionante podía implicar una separación de su núcleo familiar y poner en riesgo el interés superior de su hijo, que es un menor de edad. En efecto, para la fecha en la que la UAEMC ordenó la cancelación del PPT estaba vigente la Resolución 5939 de 2022 del MRE, mediante la cual esta entidad (i) negó la solicitud de refugio y (ii) ordenó emitir un salvoconducto por 30 días calendario, tiempo en el cual el accionante debía “salir

del territorio nacional”. En tales términos, la cancelación del PPT implicaba que el accionante no tenía permiso para permanecer en el territorio colombiano de forma regular y, por el contrario, tenía la obligación de salir del país. La salida del accionante del país implicaba (i) una eventual separación de la familia y (ii) podía poner en riesgo los derechos de su hijo menor de edad, quien derivaba su sustento de los ingresos de su padre. La UAEMC, sin embargo, no tuvo en cuenta esta circunstancia al momento de ordenar la cancelación del PPT, lo cual claramente desconoce la Constitución.

90. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que la UAEMC y el MRE vulneraron los derechos fundamentales del accionante y de la agenciada, porque:

90.1. El MRE informó al accionante que, conforme a los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, debía solicitar la cancelación del PPT para poder continuar con la solicitud de refugio. Lo anterior, a pesar de que tal y como lo reconoció la Sala Plena en la sentencia SU-543 de 2023, la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT, previsto en dichas normas, contraría la Constitución pues sitúa a los migrantes venezolanos en un dilema deshumanizante que (i) desconoce su dignidad humana, (ii) restringe el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales a la salud y trabajo; y (iii) desincentiva el derecho a solicitar asilo, así como el derecho a su regularización migratoria.

90.2. A pesar de que la UAEMC tenía conocimiento de que el accionante solicitaba la cancelación del PPT con el único propósito de poder continuar con la solicitud de refugio, ordenó la cancelación del permiso después de que el trámite de refugio había concluido. Asimismo, se negó a continuar con el trámite de expedición del PPT de la señora Contreras Picón, aun después de que el MRE negó su solicitud de refugio.

90.3. La UAEMC ordenó la cancelación del PPT sin consideración a los efectos que esto podía suponer para la unidad familiar. En particular, la accionada ignoró que la cancelación del PPT implicaba que el señor Arellano Castillo debía salir del país, lo que suponía una separación de su familia, y ponía en riesgo los derechos de su hijo menor de edad, quien derivaba su sustento de los ingresos de su padre.

6. Remedios y órdenes

91. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptará los siguientes

remedios:

91.1. Revocará el fallo de tutela de segunda instancia mediante el cual la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmó el fallo de tutela de primera instancia del juez Veinticuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, que negó el amparo. En su lugar, tutelaré los derechos fundamentales a la unidad familiar, debido proceso, trabajo y salud del accionante y la agenciada.

91.2. Dejará parcialmente sin efectos la Resolución 20227030034506 de noviembre 15 de 2022. En concreto, la Sala dejará sin efecto la orden de inactivación en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia del PPT del señor Jesús Enrique Arellano Castillo. En su lugar, ordenará a la UAEMC que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, reactive la inscripción del accionante en el ETPMV y reexpida su PPT.

91.3. Ordenará a la UAEMC que continúe con el trámite de expedición del PPT de la señora Contreras Picón y, en caso de que constate el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y el reglamento, expida el PPT en el menor tiempo posible. La UAEMC deberá garantizar que, mientras este trámite culmina, la señora Contreras Picón pueda permanecer en el territorio colombiano, afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud y ejercer legalmente el derecho al trabajo. Asimismo, la UAEMC deberá indicarle a la señora Contreras Picón, de manera concreta, las alternativas a las que puede acceder para regularizar su situación migratoria, tales como la aplicación a la Visa tipo R, mientras culmina el proceso de otorgamiento del PPT. La UAEMC deberá explicarle a la señora Contreras Picón los procedimientos que se deben adelantar y los requisitos para acceder a dichas alternativas de regularización migratoria.

. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

92. Antecedentes. Jesús Enrique Arellano Castillo es ciudadano venezolano y el 28 de julio de 2018 ingresó junto con su familia al territorio colombiano debido a la crisis humanitaria que se vive en Venezuela y a presuntas situaciones de violencia en dicho territorio que habrían puesto en riesgo su vida. El 3 agosto de 2018, el señor Arellano Castillo presentó solicitud de refugio ante la UAEMC y, conforme al principio de unidad familiar, también solicitó el reconocimiento de la condición de refugiada para su compañera permanente, Mileidy

Contreras Picón. El 12 de mayo de 2021, el accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV. El 27 de enero de 2022, le fue expedido el PPT. Posteriormente, los días 16 y 23 de febrero de 2022, el MRE le indicó al señor Arellano Castillo que debía renunciar a su PPT si deseaba seguir adelante con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. En consecuencia, el 19 de mayo del 2022, el señor Arellano Castillo radicó escrito ante la UAEMC en el que solicitó la cancelación de su PPT para continuar con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. El 3 de agosto de 2022, mediante la Resolución 5939 de 2022, el MRE resolvió no reconocer la condición de refugiado al accionante, decisión que fue ratificada mediante la Resolución 6819 del 22 de septiembre de 2022. Finalmente, mediante la Resolución 20227030034506 del 15 de noviembre de 2022, la UAEMC resolvió inactivar el PPT del accionante.

93. La acción de tutela. El 24 de abril de 2023, Jesús Enrique Arellano Castillo presentó acción de tutela en contra de la UAEMC, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y unidad familiar, así como la garantía de no devolución y los derechos de su hijo, quien es menor de edad. Señaló que la UAEMC ejerció presión y lo indujo a solicitar la cancelación de su PPT sin brindarle información clara y suficiente que le permitiera tener en cuenta las consecuencias de dicha decisión. Solicitó dejar sin efectos su renuncia al PPT.

94. En el escrito de respuesta, el MRE sostuvo que no tenía competencia para tramitar las solicitudes relacionadas con ETPMV y la expedición y entrega del PPT, porque esto era competencia de la UAEMC. Por su parte, la UAEMC solicitó negar la tutela porque, a su juicio, el señor Arellano Castillo desistió de manera libre y voluntaria del PPT.

95. Decisión de la Sala. La Sala encontró que la UAEMC y el MRE vulneraron los derechos fundamentales a la salud, trabajo y debido proceso del accionante.

96. La Sala encontró que, de las pruebas obrantes en el expediente, se podía concluir que el accionante solicitó la cancelación del PPT con el único propósito de poder continuar con el trámite de la solicitud de refugio. Esto, porque en las comunicaciones de los días 14 y 23 de febrero de 2022, el MRE fue enfático en precisarle al accionante que debía renunciar al PPT si deseaba continuar con el trámite de su solicitud de refugio.

97. La Sala reiteró que, tal y como lo concluyó la Sala Plena en la sentencia SU-543 de 2023, la regla de incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT prevista en el Decreto 216 de 2021 vulnera

los derechos fundamentales al asilo, trabajo y salud de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica o social, o forman parte de algún grupo de sujetos de especial protección constitucional. Esto, porque los sitúa en un dilema deshumanizante consistente en tener que escoger entre ejercer el derecho fundamental y humano a solicitar refugio y el ejercicio del derecho al trabajo y el derecho a la salud de forma continua. Esto, con el agravante de que son personas en situación de debilidad manifiesta.

98. La Sala concluyó que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales a la salud, trabajo y debido proceso del accionante, por las siguientes razones:

98.1. Al exigir al accionante la renuncia al PPT como condición para poder continuar con el trámite de refugio, desconocieron la Constitución pues situaron al accionante en un dilema deshumanizante que (i) desconoció su dignidad humana, (ii) restringió el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales a la salud y trabajo; y (iii) desincentivó su derecho a solicitar asilo, así como el derecho a su regularización migratoria.

98.2. La UAEMC vulneró el derecho fundamental al debido proceso y obstaculizó injustificadamente la posibilidad de regularización migratoria del señor Arellano Castillo. Esto, porque a pesar de que tenía conocimiento de que el accionante solicitaba la cancelación del PPT con el único propósito de poder continuar con la solicitud de refugio, ordenó la cancelación del PPT el 15 de noviembre de 2022, después de que el trámite de refugio había concluido.

98.3. La UAEMC puso en riesgo el derecho a la unidad familiar del accionante al ordenar la cancelación de su PPT, sin consideración a los efectos que esta decisión podría suponer para la unidad de su familia. En particular, la UAEMC ignoró que la cancelación del PPT implicaba que el señor Arellano Castillo debía salir del país, lo que suponía una separación de su familia, y ponía en riesgo los derechos de su hijo menor de edad, que derivaba su sustento de los ingresos de padre.

99. Órdenes y remedios. Con fundamento en tales consideraciones la Sala resolvió (i) revocar el fallo de tutela de segunda instancia y, en su lugar, amparar los derechos fundamentales a la salud, trabajo y debido proceso del accionante; (ii) dejar parcialmente sin efectos la Resolución 20227030034506 de noviembre 15 de 2022, excluyendo de la orden de

inactivación en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia, el Permiso por Protección Temporal otorgado a Jesús Enrique Arellano Castillo y, en su lugar, ordenar la reactivación de su PPT; y (iii) ordenar a la UAEMC tramitar la solicitud de PPT de la señora Contreras Picón.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 16 de junio de 2023 de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó el fallo del 5 de mayo de 2023 del juez Veinticuatro Administrativo del Circuito de Bogotá que negó el amparo. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la salud, trabajo y debido proceso del señor Jesús Enrique Arellano Castillo y de la señora Mileidy Contreras Picón.

SEGUNDO. DEJAR PARCIALMENTE SIN EFECTO la Resolución 20227030034506 de noviembre 15 de 2022 de la UAEMC, que ordenó la inactivación del PPT del señor Arellano Castillo en el Módulo Historial del Extranjero del Sistema de Información Misional de Migración Colombia. En consecuencia, ORDENAR a la UAEMC que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, (i) reactive la inscripción de Jesús Enrique Arellano Castillo en el ETPMV y (ii) reexpida su Permiso por Protección Temporal.

TERCERO. ORDENAR a la UAEMC que, conforme al principio de unidad familiar, informe al núcleo familiar del accionante y, en particular, a su compañera, la señora Mileidy Contreras Picón, las alternativas de regularización con las que cuentan, en caso de querer permanecer en el territorio colombiano. Esto, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. ORDENAR a la UAEMC que continúe con el trámite de expedición del PPT de la señora Contreras Picón y, en caso de que constate el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y el reglamento, expida el PPT en el menor tiempo posible. La UAEMC deberá garantizar que, mientras este trámite culmina, la señora Contreras Picón cuente con un

salvoconducto o permiso migratorio que le permita permanecer en el territorio colombiano, afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud y ejercer legalmente el derecho al trabajo.

QUINTO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.621.321

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera