

## RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Política Integral de Migración-PIM

DERECHOS DE LOS MIGRANTES-Confirma negación del amparo por no evidenciar el desconocimiento de derechos fundamentales de solicitantes de la condición de refugio

(...) la política migratoria ordinaria para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado cumple con las medidas de protección internacional, otorga otras garantías adicionales y les concede un permiso de permanencia (SC-2) y, por lo tanto, no genera una afectación de sus garantías.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Elementos para su configuración/TEMERIDAD-Inexistencia para el caso

REGIMEN MIGRATORIO EN COLOMBIA-Generalidades

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

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

DERECHO AL TRABAJO, MÍNIMO VITAL Y SEGURIDAD SOCIAL-Contexto del trabajador migrante en situación regular o irregular

TRABAJADOR MIGRANTE EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Protección

CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Registro Único de Migrantes Venezolanos-RUMV

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

CONDICION DE REFUGIADO Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Gestión de admisión legal en otro país

DERECHOS DE LOS MIGRANTES-Extranjeros gozan de los mismos derechos civiles y garantías que gozan los nacionales, salvo las limitaciones que establecen la Constitución o la ley

DERECHO AL TRABAJO, MINIMO VITAL Y SEGURIDAD SOCIAL-Protección constitucional e internacional del trabajador migrante o extranjero en situación irregular

MIGRACION MASIVA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS-Acciones del Estado Colombiano para enfrentar crisis humanitaria

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES-Obligación estatal que en los procedimientos judiciales y administrativos se eliminen barreras que impidan el ejercicio pleno del derecho de los migrantes

AFILIACION DE EXTRANJEROS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Regulación

CONDICION DE REFUGIADO-Normatividad internacional

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

POLITICA MIGRATORIA DEL ESTADO COLOMBIANO-Regulación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-223 de 2023

Referencia: Expediente T-8.965.398

Revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por ACRM y otros, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado 66 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el 6 de julio de 2022, y en segunda instancia, por la Sección Segunda, Subsección “E”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 3 de agosto de 2022, dentro del proceso de tutela de la referencia<sup>1</sup>, previas las siguientes consideraciones.

Aclaración preliminar

La Sala ha adoptado como medida de protección del derecho a la intimidad personal y familiar de los solicitantes, la supresión de los nombres y demás datos que permitan su identificación<sup>2</sup>. Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de la corporación y a las autoridades judiciales de instancia guardar

estricta reserva respecto de su identificación.

## I. ANTECEDENTES

### A. Solicitud de tutela

1. ACRM, JJHA, RASB, AJGL, SCPR, LJRG, FASB, RVRF, ZCMR, YVPT, WPD, CACD, MPJ, MCI, MKGG, AERG, CJRS, MJMM, ESM, LVM, MMA, MEPS, EYSY y FJYL, presentaron una solicitud tutela<sup>3</sup> en contra de la Presidencia de la República -Ministerio de Relaciones Exteriores- y de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con la pretensión de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al empleo digno, a la igualdad, a la no discriminación, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana. Los solicitantes estimaron que dichas garantías les han sido vulneradas porque las entidades accionadas los excluyeron de la entrega del Permiso por Protección Temporal -PPT-, acudiendo a criterios sospechosos de discriminación.

1. En el artículo 2.2.3.1.4.14 del Decreto 1067 de 2015<sup>5</sup> se reguló que a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio se les otorgaría el salvoconducto SC-2, prorrogable hasta la resolución de su solicitud, para cuyo trámite no existe un límite temporal. Advierten los accionantes que, no obstante que la precitada disposición no señala restricción alguna que les impida realizar actividades lucrativas o emplearse en el país, en la actualidad se les está imponiendo esa limitación con sustento en el parágrafo del artículo 2.2.1.11.4.9, norma esta que es aplicable para el salvoconducto SC-1.

1. Exponen su inconformidad con la anterior interpretación porque, en su opinión, les resulta gravosa. Destacan que, hasta el 2019, la limitación para laborar quedaba inscrita en el salvoconducto y, en todo caso, con la eliminación del texto no se asegura su derecho al empleo digno porque la Comisión Asesora para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado –CONARE–, al momento de ordenar la eliminación de esa anotación del documento, no precisó si implicaba una prohibición para trabajar con los salvoconductos SC-2.

1. Señalan que la situación descrita se agrava con la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de que para la realización de actividades laborales se necesita una visa. En ese orden, se ven obligados a padecer (i) la prohibición que se hace con la interpretación del Decreto 1067 de 2015, y (ii) la exigencia de una visa para laborar. Documento este último que difícilmente van a poder obtener porque está supeditado a la acreditación de un pasaporte que no portan debido a la crisis sociopolítica que vive Venezuela y por la naturaleza propia de los procesos de desplazamiento forzado transnacional.

1. Así las cosas, consideran que los solicitantes de refugio en Colombia deben afrontar un procedimiento que carece de un enfoque de derechos humanos en relación con la protección internacional, pues (i) el ordenamiento no impone un término para dar respuesta a la solicitud; (ii) no se toma en consideración la falta de pasaportes, y (iii) se les excluye, injustificadamente, de la posibilidad de realizar actividades que faciliten su sostenimiento.

1. Añaden que en el Decreto 216 de 2021 tampoco se contempló la prohibición de otorgar a los solicitantes de refugio autorización para realizar actividades lucrativas. Sin embargo, dicha normativa los excluye del Permiso por Protección Temporal –PPT– que creó, al indicar que “[u]na vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea

continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT”6.

1. Entonces, plantean que, como personas en proceso de reconocimiento de refugio, no tienen oportunidad de continuar con el trámite de protección internacional y, a la vez, acceder al Permiso de Protección Temporal.

1. Señalan que atendiendo el llamado realizado en el Decreto 216 de 2021 para caracterizar a la población venezolana en Colombia con fines de formulación de una política pública, se incluyeron, junto con sus familias, en el Registro Único de Migrantes Venezolanos –RUMV-. Sin embargo, piden en el escrito de tutela que se evite la configuración del riesgo que se les causaría si les notifican la aprobación del PPT y se les insta al desistimiento de la solicitud de reconocimiento como refugiados para poder reclamar el precedido documento.

1. Además, refieren que el Programa Opción Legal presentó una petición ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para obtener información en relación con el desistimiento de las solicitudes de reconocimiento de refugiado como medida para poder acceder al PPT. Sin embargo, precisan que esa cartera ministerial la remitió por competencia a Migración Colombia, entidad que también señaló la falta de competencia para el trámite de la mencionada petición, por lo que hasta la fecha de presentación de la solicitud de amparo no se había obtenido respuesta alguna.

1. Añaden que, a partir de octubre de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha venido rechazando numerosas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Según narran, la entidad justifica su actuación en el incumplimiento del requisito de temporalidad de radicación de la petición, de acuerdo con el artículo 2.2.3.1.6.1 del Decreto 1067 de 20157, argumentación que consideran formalista y carente de una valoración de las circunstancias fácticas individuales de los solicitantes, y representa un riesgo para la seguridad jurídica de su reconocimiento porque pueden “ser eventualmente sujetos de estas

decisiones y quedar excluidos sin mayor consideración de fondo”<sup>8</sup>.

1. Adicionalmente, exponen que tal interpretación desconoce la protección internacional y el enfoque de derechos humanos y evidencia una desprotección sistemática de las personas que han huido del contexto de vulneración masiva de derechos humanos y de las graves alteraciones del orden público que padecían en su país de origen. Por lo tanto, reprochan que sin valorar las justificaciones de la extemporaneidad de la solicitud y sin mayor consideración de fondo, se adopte una decisión de exclusión del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado.

1. Resaltan que la protección internacional y la regulación migratoria no son figuras excluyentes sino complementarias<sup>9</sup>. Por consiguiente, entienden que un solicitante de la condición de refugiado puede ser portador del PPT durante el tiempo de estudio de la solicitud en lugar de llevarlo al desistimiento de su petición. Lo contrario genera un trato desigual e inequitativo entre quienes se acogen al PPT y quienes continúan su proceso de reconocimiento de refugiado, y los expone a valoraciones de criterios sospechosos de discriminación que desconocen sus necesidades de protección.

1. En relación con su situación personal, destacan que pidieron el reconocimiento de refugio porque, además de las difíciles condiciones que enfrentan en Venezuela, padecen situaciones particulares que los exponen a una mayor vulnerabilidad como persecución, secuestro, amenazas, enfermedades crónicas y discriminación por identidad sexual y de género diversa.

1. Añaden que, en algunos casos, han pasado más de tres años sin obtener una resolución de su solicitud de refugio<sup>10</sup>, situación que, en su opinión, desconoce la necesidad de protección internacional bajo la condición de refugiado que realizó la Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR-<sup>11</sup>.



1. Los accionantes agregan que la situación descrita les impide cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- y afiliarse al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-.

1. Plantean que la regularización migratoria debe, para el caso de los solicitantes de la condición de refugio, reconocer los factores transversales de vulnerabilidad y multidimensionales de pobreza en que se encuentran muchos de ellos y que se agrava con la imposibilidad de acceder al PPT.

1. Destacan que de los solicitantes del amparo 17 son madres y padres cabeza de familia, 19 enfrentan enfermedades crónicas, ruinosas o catastróficas<sup>12</sup>, uno tiene una identidad de género diversa, nueve cuidan a personas que están en condición de discapacidad y todos están expuestos al virus del COVID-19, pues se ven obligados a salir a las calles a realizar labores de comercio informal. Por lo tanto, se encuentran padeciendo unas situaciones más gravosas por sus circunstancias particulares.

1. Además, exponen que la renuncia al estatuto de protección internacional a la que se les insta por parte de las entidades accionadas también implica un riesgo de devolución, deportación o expulsión a Venezuela. Situación que también debe tomar en consideración las afectaciones diferenciales que la crisis de movilidad forzada tiene en relación con las niñas y los niños y sus garantías.

1. Frente a la particular situación del solicitante CACD señalan que ha sido requerido mediante comunicaciones telefónicas y escritas para que informe “sobre la decisión de optar por un mecanismo de protección internacional como la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado o por una protección temporal como el ETPMV, de manera previa y

posterior a la expedición, he incluso aprobación, del PPT<sup>13</sup>”<sup>14</sup>.

1. Finalmente, exponen que se encuentran en un estado de incertidumbre y que están convencidos de la necesidad de continuar con la solicitud de reconocimiento de su condición de refugiados pero (i) tienen presiones económicas para aceptar el PPT, (ii) desconocen la fecha de respuesta de la solicitud de reconocimiento como refugiados, y (iii) “teme[n] las consecuencias que pueda implicar una eventual negativa [del reconocimiento] como refugiados, luego de solicitar la cancelación de [sus] PPT, para poder continuar con la solicitud de protección internacional, tal como actualmente [lo] está solicitando el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>15</sup> para, de alguna manera, cumplir con el artículo 24 de la Resolución 0971 de 2021”<sup>16</sup>.

### C. Pretensiones

1. Pretensiones principales. (i) Tutelar sus derechos fundamentales y los de las personas que figuran como beneficiarios de sus solicitudes de refugiado; (ii) ordenar a las entidades accionadas que se abstengan de “exigir, requerir, instar o incitar al desistimiento”<sup>17</sup> de la solicitud de refugio de las personas venezolanas y de sus beneficiarios, en caso de aprobación del PPT; (iii) ordenar a las accionadas que “habilite[n] a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana que sean elegibles para obtener el [PPT] a obtener de forma transitoria el mencionado documento, hasta que sea decidida de fondo la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”<sup>18</sup>; (iv) ordenar a las accionadas para que se abstengan de “promover la renuncia o desistimiento al proceso de reconocimiento de la condición de refugiado de las personas en término de espera de respuesta, hasta tanto se defina la confirmación del otorgamiento o negación del [PPT] mediante decisión oficial”<sup>19</sup>, y (v) ordenar a las accionadas que se abstengan de cancelar de forma automática los salvoconductos de permanencia SC-2 que identifican a los solicitantes de la condición de refugiado y a sus beneficiarios, en caso de aprobación de entrega del PPT.

1. Pretensiones subsidiarias. (i) Ordenar a la CONARE, en articulación con Migración Colombia, que proceda a confirmar la habilitación del salvoconducto SC-2 para la realización de actividades lucrativas durante el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio; (ii) ordenar a Migración Colombia que brinde información clara, completa y documentada a los solicitantes del amparo acerca de los derechos y deberes asociados al uso del salvoconducto de permanencia SC-2, que se le otorga a los solicitantes de la condición de refugiado, por ejemplo, frente a la afiliación al SGSSS y “como documento idóneo para la firma de contratos laborales o por prestación de servicios, así como para la realización de cualquier actividad legalmente autorizada en el país”<sup>20</sup>, y (iii) ordenar a las accionadas que “habilite[n] a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana a quienes les haya [sido] aprobado su [PPT], pero [que] se vean obligados a solicitar su cancelación, a continuar con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados hasta tanto se resuelva por parte de la entidad accionada, o eventualmente a acceder al PPT aprobado, en caso de que no se les reconozca su condición por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores”<sup>21</sup>.

#### D. Pruebas aportadas con la solicitud de tutela

#### E. Respuesta de las entidades accionadas

##### Respuesta de la Cancillería<sup>29</sup>

1. La entidad plantea una distinción entre sus competencias y las de Migración Colombia<sup>30</sup>. Destaca el marco normativo de la protección internacional a los extranjeros y la solicitud de

refugio<sup>31</sup> y precisa que no existe un término para tramitar las peticiones de reconocimiento de la condición de refugiado ni se encuentran reguladas sus etapas.

1. Frente a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de cada uno de los actores presenta la siguiente información:

Nombre

Fecha de la solicitud

Beneficiarios

Estado de la solicitud

Información en relación con el permiso

ACRM

7 de \*\*\* de 2019

JRMR

Admitió la solicitud el 13 de \*\*\* de 2019.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga la solicitó el 15 de \*\*\* de 2022.

JJHA

16 de \*\*\* de 2021

ERHA

Admitió la solicitud el 31 de \*\*\* de 2021. Frente a la beneficiaria le informaron que no es

posible incluirla porque no está en ninguna de las categorías fijadas en el art. 2.2.3.1.6.13 del Decreto 1067 de 2015.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga la solicitó el 4 de \*\*\* de 2022.

RASB

5 de \*\*\* de 2019

AJG (también solicitante del amparo) y otras 3 personas

Requirieron una información faltante<sup>32</sup>, siendo remitida ese mismo día.

El 27 de \*\*\* de 2019 se admitió la solicitud de refugio.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga la solicitó el 25 de \*\*\* de 2021.

SCPR

1 de \*\*\* de 2021

ENQ (no incluido) y SNQ (incluido)

Requirieron una información faltante<sup>33</sup>, y frente a uno de sus beneficiarios le informaron que no fue posible incluirlo porque no está en ninguna de las categorías del art. 2.2.3.1.6.13 del Decreto 1067 de 2015<sup>34</sup>.

El 31 de \*\*\* de 2021 se admitió la solicitud de refugio.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga la solicitó el 8 de \*\*\* de 2021.

LJRG

21 de \*\*\* de 2020

Cuatro personas. De los cuales le rechazaron dos porque no allegó todos los elementos<sup>35</sup>

El 24 de \*\*\* de 2021 admitieron la solicitud luego de varios requerimientos para completar la información faltante.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y no se ha presentado solicitud de prórroga.

FASB

10 de \*\*\* de 2020

Cinco personas

El 15 de \*\*\* de 2020 se admitió la solicitud

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga fue el 7 de \*\*\* de 2022.

9 de \*\*\* de 2021

Ninguno

El 18 de \*\*\* se admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia el salvoconducto de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga fue el 8 de \*\*\* de 2021

ZCMR

30 de \*\*\* de 2020

Tres personas

El 5 de \*\*\* de 2020 se admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por

primera vez y la última prórroga fue el 15 de \*\*\* de 2021.

Según consulta en la página web de Migración Colombia la solicitante es titular del PPT.

YVPD

25 de \*\*\* de 2021

Dos personas

El 7 de \*\*\* de 2021 se admitió la solicitud, luego de que requieran dos veces el envío de información faltante<sup>36</sup>.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y no se presentó solicitud de prórroga.

Según consulta en la página web de Migración Colombia la solicitante es titular del PPT.

WPD

3 de \*\*\* de 2019

CACD (también solicitante del amparo)

El 9 de \*\*\* de 2019 se admitió la solicitud, luego de que remitiera el elemento faltante que le fue requerido<sup>37</sup>.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga fue el 9 de \*\*\* de 2021.

Según consulta en la página web de Migración Colombia el beneficiario es titular del PPT.

MPJ

9 de \*\*\* de 2020

Una persona

El 14 de \*\*\* de 2020 se admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga fue el 17 de \*\*\* de 2021.

Según consulta en la página web de Migración Colombia la solicitante es titular del PPT.

MCI

4 de \*\*\* de 2021

Un niño (nieto)

El 13 de \*\*\* de 2021 se admitió la solicitud, pero no del beneficiario porque no tiene la patria potestad y la solicitud de refugiado debe ser presentada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-38.

Cancillería requirió a Migración Colombia el salvoconducto de permanencia SC-2 por primera vez y no se presentó solicitud de prórroga.

Según consulta en la página web de Migración Colombia la solicitante es titular del PPT.

MKGG

15 de \*\*\* de 2020

Un adulto y dos niños (sobrinos)

El 19 de \*\*\* se admitió la solicitud respecto de los dos adultos. Sin embargo, en relación con los niños se le informó que debe ser presentada por el ICBF.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y no se presentó solicitud de prórroga.

Mediante comunicación telefónica realizada para corroborar si seguía interesada en continuar con el procedimiento de determinación de refugiado, la solicitante les manifestó que aplicó al PPT y desea conservarlo una vez sea aprobado.



AERG

28 de \*\*\* de 2021

Una niña (hermana)

El 6 de \*\*\* de 2021 se admitió la solicitud, pero frente a la niña, teniendo en cuenta que la madre se encuentra en territorio colombiano, le informa que debe ser esta quien radique la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y no se presentó solicitud de prórroga.

CJRS

—

—

A la fecha de contestación de la solicitud de tutela no se encontró que se haya presentado solicitud de reconocimiento de refugiado y tampoco registra como beneficiario<sup>39</sup>.

—

MJMM

16 de \*\*\* de 2021

Ninguno

Cancillería requirió a Migración Colombia el salvoconducto de permanencia SC-2 por primera vez y no se presentó solicitud de prórroga.

ESM

21 de \*\*\* de 2021

Un adulto

El 14 de \*\*\* de 2021 se admitió la solicitud.

El 14 de \*\*\* de 2021 la Cancillería pidió que justificara debidamente, de manera completa y detallada las razones por las cuales no presentó la solicitud dentro del tiempo establecido en el Decreto 1067 de 201540.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y el 24 de \*\*\* de 2022 se le solicitó la prórroga.

LVVM

11 de \*\*\* de 2019

Una persona

El 15 de \*\*\* de 2019 se admitió la solicitud.

El 2 de \*\*\* de 2021 fue citada a una entrevista con el propósito de ampliar la narración de los hechos. Sin embargo, no se presentó ni allegó justificación alguna. Por lo tanto, expidieron la Constancia de no comparecencia No. 64 del 12 de \*\*\* de 202141 y la solicitud fue archivada y comunicada.

Según consulta en la página web de Migración Colombia la solicitante es titular del PPT.

CAC

20 de enero de 2020

MMA (solicitante del amparo) y otra persona

El 21 de \*\*\* de 2020 se admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez.

Según consulta en la página web de Migración Colombia el señor CAC es titular del PPT

MEPS

28 de \*\*\* de 2020

Tres personas

El 30 de \*\*\* se admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez.

Según consulta en la página web de Migración Colombia el señor MEPS es titular del PPT

EYSY

4 de \*\*\* de 2020

Cinco personas

El 4 de \*\*\* de 2021 admitió la solicitud.

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez y la última prórroga fue el 30 de \*\*\* de 2021.

Según consulta en la página web de Migración Colombia el señor EYSY es titular del PPT.

FJYL

18 de \*\*\* de 2020

Cuatro personas

El 1 de \*\*\* de 2020 se admitió la solicitud de refugio

Cancillería requirió a Migración Colombia los salvoconductos de permanencia SC-2 por primera vez.

1. Destaca que el salvoconducto se otorga a los extranjeros cuya solicitud de refugio se encuentre surtiendo el trámite y hasta que se resuelva su petición de reconocimiento<sup>42</sup>. Y que el título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015 no contiene ninguna disposición que prohíba a los extranjeros que sean solicitantes de reconocimiento de refugiado, que puedan ocuparse laboralmente o ejercer actividades lícitas en el territorio nacional. Por lo tanto, sostiene que no se vulneran los derechos señalados en el escrito de tutela.

1. Precisa que la Resolución No. 6045 del 2 de agosto de 2017<sup>43</sup> establece que todos los extranjeros que pretendan prestar los servicios temporales, vincularse laboralmente, ser contratados por prestación de servicios o desempeñar actividades remuneradas en general, requieren solicitar alguno de los visados y acreditar sus requisitos. Además, señala que esta norma no puede desconocerse porque se vulneraría el derecho a la igualdad de todos los extranjeros que migran a Colombia y podría generar un “efecto llamado” para que cualquier extranjero tenga la posibilidad de migrar al territorio nacional y solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado con el único objetivo de regularizarse migratoriamente y laborar sin cumplir las normas en materia migratoria.

1. Explica que el refugio es una figura de protección internacional con carácter excepcional y subsidiario que se aplica ante unas precisas condiciones y no puede concebirse como un mecanismo de regularización migratoria para ejercer actividades remuneradas.

1. Añade que el salvoconducto SC-2 no equivale a un documento de viaje o a un permiso temporal de residencia o permiso de trabajo, y que esa información es comunicada debidamente a los solicitantes. Adicionalmente, señala que el mencionado salvoconducto no contiene ninguna prohibición al respecto.

1. En relación con la afiliación al SGSSS de los solicitantes de reconocimiento de la condición

de refugiado, cita el artículo 2.1.10.4.1 del Decreto 780 de 2016<sup>44</sup> para señalar que es posible realizar su afiliación en el régimen subsidiado con el salvoconducto de permanencia.

1. Precisa que las solicitudes de refugio se estudian a la luz de lo previsto en los instrumentos internacionales, la regulación interna y respetando el orden de radicación de las más de 42.000 que han recibido. Esto con la intención de respetar el debido proceso y el derecho a la igualdad de los solicitantes.

1. Agrega que para el momento de la contestación de la tutela, se encuentran concluyendo el trámite de miles de solicitudes recibidas en el 2019, luego de lo cual continuarán con las recibidas en 2021 y 2022 que superan las 42.000.

1. Subraya que en los procedimientos de refugio la mayor parte de la carga procedimental recae en cabeza del Estado porque, por las condiciones del solicitante, solo se le exige la presentación de un escrito que relate los motivos que sustentan su petición y la entrevista para poder ahondar en los hechos expuestos, sin que se le imponga la presentación de las pruebas que soporten sus afirmaciones.

1. En esa dirección, explica que le corresponde al ministerio: (i) evaluar la credibilidad de las declaraciones que le presenta la solicitante; (ii) establecer las secuencias lógicas y cronológicas de la argumentación respecto de las declaraciones de tiempo, modo y lugar de los hechos. Situación que tiende a complejizarse porque la mayoría de los relatos son someros; (iii) contrastar las razones del solicitante con la información del país de origen, a efecto de establecer si los supuestos de hecho se enmarcan en la definición de refugiado, y (iv) solventar las inquietudes que surjan al interior de la CONARE respecto de la motivación de la petición, adelantando consultas internas con las entidades competentes.

1. En relación con las consultas, precisa que han encontrado que la fuente idónea de información, en varias ocasiones, es el país de origen o de la última residencia del solicitante. Pese a ello, explica que las consultas no pueden realizarse porque pondría en evidencia al solicitante frente a su presunto infractor. Por lo tanto, el vacío de la consulta debe solventarse con el análisis de credibilidad y con el estudio que surta la CONARE. Situación que complejiza el procedimiento y justifica los tiempos de respuesta que se tienen en relación con cada una de las solicitudes.

1. Destaca que esa cartera está tramitando el proyecto de decreto “[p]or el cual se adiciona la Sección 9 al Capítulo 1 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores, en el sentido de adoptar una medida de carácter excepcional y temporal para tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por nacionales venezolanos”<sup>45</sup>.

1. Señala algunas características del PPT, entre ellas, que consiste en un permiso que permite acceder a la oferta del Estado en salud, educación y trabajo. Además, explica que lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021 reglamentan lo concerniente a los solicitantes de refugio que deseen aplicar al PPT, y fijan el carácter excluyente del PPT y el salvoconducto SC-2, por lo tanto, los nacionales venezolanos no pueden portar al mismo tiempo el PPT y el SC-2.

1. A partir de la normativa citada precisa que los solicitantes del amparo “que se hayan acogido al Permiso de Protección Temporal y desean continuar con éste, deberán desistir voluntariamente por escrito de su solicitud de refugio”<sup>46</sup> (resaltado del original). En ese orden, si desisten, la cartera ministerial dará archivo a la respectiva solicitud mediante un acto de trámite<sup>47</sup>.

1. Por el contrario, si los solicitantes del amparo manifiestan su deseo de continuar con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, deben informarlo a Migración Colombia para que proceda a cancelar el PPT.

1. Agrega que no es cierto que se esté incitando a desistir de la solicitud de refugio, pues el ministerio en sus actuaciones ha garantizado el derecho a la información que les asiste a los migrantes. Así, “les ha indicado que tienen la posibilidad de acogerse de manera libre y voluntaria al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos [...]” (resaltado del original)<sup>48</sup>, además, de los servicios a los que pueden acceder por virtud del PPT.

1. Adicionalmente, expone que la CONARE puede recomendar el rechazo de la solicitud de la condición de refugiado por razones de extemporaneidad en la presentación y razones que no justifiquen la situación<sup>49</sup>. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 2.2.3.1.2.2 del Decreto 1067 de 2015, en sesión del 6 de octubre de 2021 decidió: “[...] rechazar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que no hayan sido admitidas a trámite, presentadas con una extemporaneidad superior a dos (2) años por nacionales venezolanos, quienes pueden optar por el [PPT] [...]”<sup>50</sup> (resaltado del original). Además, plantea que dio aplicación retroactiva a esa decisión para hacerla extensiva a las solicitudes que habían sido presentadas y a las nuevas solicitudes, siempre y cuando, (i) se trate de peticiones presentadas por nacionales venezolanos que no hayan sido admitidas a trámite, y (ii) sean radicadas con una extemporaneidad superior a los dos (2) años.

1. Explica que esta última actuación no vulnera los derechos de los solicitantes del amparo pues corresponde con la normativa especial interna adoptada en la sesión del 6 de octubre de 2021 y con el artículo 2.2.3.1.2.2 del Decreto 1067 de 2015 que la fundamentó.

1. En lo referente a los temores que manifiestan los peticionarios de ser deportados a su país de origen, subraya la política de “puertas abiertas” sostenida por el Gobierno nacional respecto de los migrantes venezolanos, y precisa que no se ha presentado una situación

aislada ni una práctica de expulsión o deportación masiva de venezolanos.

1. Frente a los reproches relacionados con solicitudes de la comunidad LGTBIQ+, reitera el apego al Decreto 1067 de 2015 y destaca que no han vulnerado la autoidentidad de las personas en el marco de la figura de protección internacional de la condición de refugiados.

1. Enfatiza que los instrumentos internacionales<sup>51</sup> no dictan procedimientos específicos que deban ser adoptados por los Estado Parte y, por lo mismo, estos tienen la potestad de darse su propio ordenamiento jurídico y reglamentar los procedimientos que a bien tengan para cumplir los compromisos internacionales en materia de refugio<sup>52</sup>.

1. Finalmente, al entender que no ha amenazado los derechos de los solicitantes, con fundamento en la Sentencia T-519 de 2001, solicita que sea desvinculada del presente trámite.

#### Respuesta de Migración Colombia

1. Precisa el marco normativo de sus competencias<sup>53</sup> y el regulatorio del PPT<sup>54</sup>. Con fundamento en ello, señala que no es cierto que estén incitando al desistimiento de la solicitud de refugio como requisito para acceder al PPT porque es el artículo 16 del Decreto 216 de 2021 el que “faculta al ciudadano para que una vez autorizado el PPT y de manera voluntaria, decida si opta por el citado permiso, o si por el contrario continúa con el trámite de solicitud de refugio [...]”<sup>55</sup> (resaltado del original).



1. Además, aclara que en caso de que Migración Colombia niegue la solicitud del PPT, eso no afecta la petición de reconocimiento de la condición de refugiado porque en el procedimiento la persona continuará siendo titular del salvoconducto SC-2.

1. En consecuencia, concluye que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los peticionarios de la tutela y, por el contrario, ha puesto a su disposición los mecanismos administrativos encaminados a que regularicen su condición migratoria. Además, sostiene que no existe ningún fundamento fáctico o jurídico que los inste a renunciar a su solicitud de protección internacional. Por lo tanto, pide que se niegue la pretensión “encaminada a la abstención de cancelar automáticamente los salvoconductos de permanencia que identifiquen a los solicitantes de refugio y sus beneficiarios [...] [porque] únicamente los ciudadanos venezolanos están facultados para desistir de la solicitud de refugio para optar por la titularidad del PPT”<sup>56</sup> (resaltado del original).

#### Respuesta de la Presidencia de la República

1. Solicita declarar la improcedencia de la petición de tutela o, en su defecto, su desvinculación. Para fundamentar su planteamiento presenta dos argumentos.

1. El primero, refiere que no se vulneraron los derechos fundamentales de los solicitantes al entender que fundamentan sus reparos en consideraciones subjetivas. Agrega que tampoco se afecta el derecho a la igualdad porque los requisitos para acceder al PPT y al reconocimiento de la condición de refugiado están regulados en la ley, por lo que se benefician todos los nacionales venezolanos.

1. El segundo, plantea que no se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva

porque (i) ni la Presidencia de la República, ni el presidente de la República representan a la Nación para efectos de la solicitud de tutela de la referencia, y (ii) no tienen funciones que se relacionen con la regularización de la situación de los migrantes, ni con el reconocimiento de la calidad de refugiado de los migrantes.

## F. Decisiones judiciales que se revisan

### Decisión de tutela de primera instancia

1. El Juzgado 66 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia del 6 de julio de 2022, negó el amparo de los derechos de los actores al considerar que las actuaciones de las accionadas encuentran sustento en la normativa vigente. En ese orden, entiende que los solicitantes no han sido sometidos a ningún tipo de coacción por parte de las entidades y, por el contrario, son los migrantes los que pueden, de manera libre, elegir el trámite al que deseen acogerse, esto es, el relacionado con el reconocimiento de la condición de refugiado o el referente a la obtención del PPT.

1. Añade que, contrario a lo manifestado por los actores, es razonable que el Estado cree diferentes trámites para los migrantes venezolanos, los cuales pueden resultar incompatibles. Además, en relación con los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, señala que los peticionarios pueden atacar sus disposiciones a través de los medios de control para debatir su legalidad.

1. Considera que no se advierte un tratamiento discriminatorio pues las medidas rigen para todos los migrantes provenientes de Venezuela, y que inaplicar las normas resulta violatorio del derecho a la igualdad de otras personas que están en las mismas circunstancias.

1. Frente a la afectación del derecho al trabajo y al mínimo vital, plantea que no se evidenció que los actores hubieran solicitado a las entidades acusadas que se les concediera un permiso especial para ello.

## Decisión de tutela de segunda instancia

1. La Sección Segunda, Subsección “E” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia del 3 de agosto de 2022, confirmó el fallo de primera instancia por las siguientes razones:

1. En primer lugar, los actores no demostraron que tengan algún impedimento para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar. Además, entiende que no puede dársele el mismo tratamiento a los solicitantes de la condición de refugiado en relación con los migrantes, porque los primeros tienen derecho a la no devolución mientras que los segundos no tienen esa garantía y, por el contrario, les toca esperar diez años para poder solicitar la visa R. Entonces es razonable que la norma haya establecido condiciones diferentes.

1. En segundo lugar, no se evidencia un trato discriminatorio porque el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado consagra la prohibición de la concurrencia entre el salvoconducto y el PPT. Al respecto, reitera las garantías adicionales que tienen los refugiados respecto de los migrantes, tales como la no devolución, la no expulsión y la no extradición o deportación al país de origen. Además, destaca que los accionantes no pueden pretender que se tome lo más favorable de cada una de las normas a su favor.

1. En tercer lugar, las entidades accionadas no están coaccionando a los accionantes para

que tomen una decisión, sino que les da la opción de elegir porque no es posible la concurrencia del permiso, como tampoco es posible mantenerles las garantías propias de los refugiados y al tiempo otorgarles los beneficios que aplican para los migrantes.

1. En consecuencia, precisa que no se está obligando a los accionantes a renunciar a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados sino que se les está dando la posibilidad de cambiar su estatus al de migrantes para obtener el PPT y, con ello, poder acceder a un trabajo formal.

#### G. Intervención ciudadana

##### Servicio Jesuita a Refugiados

1. Considera que el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal –ETPMV– es un mecanismo que presenta situaciones problemáticas como: fallas serias respecto de la guarda y protección de los datos biométricos, errores en los documentos, demoras excesivas en la entrega de los permisos y hasta situaciones en las que se ha constatado el uso arbitrario del poder por parte de Migración Colombia<sup>57</sup>.

1. Frente al SC-2 reprocha que tiene como fallas la periodicidad en su renovación, la demora del trámite de renovación, la imposibilidad de acceder a un trabajo con dicho documento, la negativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de reconocerlo como un documento de identificación y la imposibilidad de acceder al sistema financiero, entre otras.

1. Además, cuestiona del ETPMV que excluye (i) a la población adulta indocumentada que no demuestre que se encontraba en el territorio de forma irregular al 21 de enero de 2021; (ii) a quienes ingresen de forma irregular a partir del 1 de febrero de 2021; (iii) a quienes ingresen de forma irregular después de los primeros dos años de vigencia del ETPMV; (iv) a quienes tengan en curso una investigación o sentencia en firme de un proceso administrativo o judicial, y (v) a quienes tengan un trámite de refugio en curso<sup>58</sup>.

1. Respecto de la voluntariedad a la que hace referencia el Decreto 216 de 2021, cita a “Thiriat y Peña” quienes concluyeron que “resulta cuestionable que los solicitantes de refugio no tengan una ruta jurídicamente viable para obtener un sustento en el país mientras que se resuelve su solicitud de reconocimiento, y que la posibilidad generada por el nuevo ETPMV implique necesariamente el desistimiento de su reconocimiento como verdaderos refugiados [...]. En la práctica esta situación puede generar que los refugiados de nacionalidad venezolana prefieran acogerse a un estatuto temporal [...], derivado de las barreras de acceso al derecho al trabajo que este implica. || Las dificultades propias que presenta actualmente el proceso para los solicitantes [...] tienen la potencialidad de desincentivar los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado en el país [...]”<sup>59</sup>.

1. Expone que en las oficinas territoriales del Servicio Jesuita a Refugiados se ha identificado que “aun cuando las personas que [atienden] son refugiados de facto, la realidad es que deciden optar por la figura del PPT por considerar que esta posee mayores garantías para el reconocimiento y redistribución de sus derechos pues con dicho documento pueden trabajar, acceder al sistema bancario, acceder a los beneficios del gobierno, y la más importante, poder acceder a un documento de identificación cosa que no pueden realizar con un salvoconducto”<sup>60</sup>.

1. Plantea que en la actualidad el trámite de reconocimiento como refugiado, por ser delegado a la discrecionalidad del Estado, está demorando más de cinco años y los solicitantes solo pueden acceder al SC-2 y, por el contrario, el PPT se está demorando cuatro

meses. Así, señala que resulta obvio que una persona que viene huyendo de su país por una situación relacionada con la crisis de derechos humanos y violencia generalizada opte por el trámite que le da un documento de identificación que le permite solventar dicha situación lo más pronto posible.

1. Precisa que aunque el refugio es una figura de protección internacional y tiene consecuencias directas en la regulación migratoria, esa no es su finalidad. Y, por su parte, el PPT no responde a los estándares mínimos de acuerdo con el ordenamiento jurídico internacional porque exige renunciar voluntariamente a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado para poder acceder a este.

1. En consecuencia, la organización recomienda a la Corte que falle a favor de la protección del derecho humano y fundamental al refugio de los actores y declare inconstitucional el articulado del Decreto 216 de 2021 que establece como incompatible el refugio con la obtención del PPT.

## II. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

1. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

## B. Examen de procedencia de la solicitud de tutela

1. Pasa la Sala a analizar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la solicitud de tutela. Para ello estudiará si se demuestran los presupuestos de (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad, y (iii) inmediatez. Adicionalmente, constatará si en el presente asunto se presenta una actuación temeraria.

### Legitimación en la causa

1. Legitimación en la causa por activa. En esta oportunidad la solicitud de tutela fue presentada directamente por las personas que consideran vulnerados o amenazados sus derechos por parte de las autoridades públicas accionadas. Por lo tanto, según el artículo 86 de la Constitución, se encuentra acreditada la legitimación por activa para actuar en la presente causa.

1. Legitimación en la causa por pasiva. La Corte ha precisado, con fundamento en los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991, que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la solicitud de tutela sea presentada en contra del presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o el sujeto llamado a resolver las pretensiones<sup>61</sup>. Así, en este asunto se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva porque la solicitud de tutela se dirige en contra de dos autoridades públicas a las que se les acusa de la vulneración de los derechos de los actores, las cuales tienen unas competencias que inciden en la resolución de la problemática expuesta. El Ministerio de Relaciones Exteriores resuelve las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio y

Migración Colombia está a cargo de lo relacionado con la expedición de los permisos para la población migrante. Aspectos frente a los cuales giran los reparos de los actores.

1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo ni eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

1. Encuentra la Sala que no existe un medio de defensa judicial para atender las condiciones del caso concreto y, por lo mismo, se hace necesaria la intervención del juez de tutela, como pasa a explicarse.

1. Los accionantes no pretenden la nulidad por inconstitucionalidad del párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 201562, sino que buscan que el beneficio de regularización de la situación migratoria que establece para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio, se les conceda de una manera diferente. Por lo tanto, no exponen unos reparos dirigidos a eliminar del ordenamiento jurídico la norma por ser contraria a la Constitución.

1. Además de lo anterior, la problemática expuesta en la solicitud de tutela tampoco puede solucionarse a partir de una valoración de la norma, pues para garantizar la efectividad de los derechos señalados como vulnerados deben ser estudiadas otras circunstancias como: (i) la falta de un límite temporal para resolver la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; (ii) la protección internacional sobre los refugiados; (iii) el alcance del



salvoconducto SC-2 de cara a la regularización de la población migrante y el acceso al trabajo, a la salud y al SISBEN; (iv) las actuaciones que realizan las entidades demandadas con sustento en la norma, y (v) el impacto administrativo del masivo incremento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y las medidas generales de resolución de las solicitudes extemporáneas. Por lo tanto, para dirimir el conflicto no resulta idóneo ni eficaz acudir a la nulidad por inconstitucionalidad de la norma citada, pues una decisión judicial sobre esta norma no valoraría lo pretendido en la solicitud de tutela y tampoco podría contener todas las situaciones que, por las complejidades del caso, ponen en riesgo los derechos fundamentales.

1. Además, tampoco se puede considerar que los accionantes pueden acudir a los medios de control de nulidad (art. 137 CPACA) y de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA) porque para que les sea expedido el acto administrativo que eventualmente podrían atacar, se tiene que consumir la situación que pretenden evitar con la solicitud de tutela. Esto es, optar por desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y perder la protección internacional a su favor, para que se les expida el acto administrativo declarando el desistimiento voluntario. Situación que los expondría a un evidente riesgo que impone la intervención pronta del juez de tutela.

## Inmediatez

1. La acción de tutela está instituida en la Constitución como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

1. Así, uno de los principios que rigen la procedencia de la solicitud de tutela es la inmediatez. Lo anterior significa que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en

cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia.

1. Adicionalmente, se ha precisado la posibilidad de que se acredite la inmediatez cuando a pesar del transcurso del tiempo permanece la afectación de los derechos fundamentales. Al respecto, en la Sentencia T-621 de 2019 se dijo que se cumple el requisito de inmediatez “[c]uando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata”<sup>63</sup>.

1. En el presente asunto la Sala encuentra acreditado dicho requisito como quiera que las situaciones que presuntamente vulneran los derechos fundamentales de los actores se mantienen porque siguen sometidos a la exigencia de las entidades accionadas de permitirles acceder al PPT, siempre y cuando desistan voluntariamente de sus solicitudes de refugio, con sustento en la lectura que hacen del párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. Actuación que cuestionan como vulneradora de sus derechos. Esto es así porque están a la espera de la eventual autorización del PPT para que sean llamados a tomar la decisión que se describe.

Ausencia de actuación temeraria

1. El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que se configura una actuación temeraria cuando, “sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea

presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales”. Y, como consecuencia, el juez debe rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes de amparo presentadas.

1. La Sala Plena, en la Sentencia SU-027 de 2021, precisó que para que se configure la temeridad el juez constitucional debe hacer un estudio pormenorizado del expediente y de las circunstancias actuales que rodean el caso concreto para corroborar si en los procesos existe identidad (i) de partes, (ii) de causa petendi y (iii) de objeto<sup>64</sup> y, además, desvirtuar la presunción de buena fe en favor del actor. Salvo que el caso concreto corresponda con una de las circunstancias excepcionales de la temeridad<sup>65</sup>.

1. Además, la Sala Plena precisó: (i) la identidad de partes se configura cuando las solicitudes de tutela se presentan por la misma persona natural o jurídica<sup>66</sup> en contra de la misma parte accionada; (ii) la identidad de causa petendi tiene lugar cuando las solicitudes de tutela se sustentan en los mismos hechos, y (iii) la identidad de objeto ocurre cuando las solicitudes de amparo persiguen la misma pretensión o invocan la protección de los mismos derechos fundamentales.

1. Ahora, esta Sala de Revisión encuentra que la señora ZCMR había presentado previamente una solicitud de tutela en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia<sup>67</sup>, respecto de la cual se genera una duda en relación con la eventual configuración de una conducta temeraria. Por lo tanto, pasa a valorar las solicitudes de tutela y sus expedientes para corroborar si existe la triple identidad en los casos.

1. Así, la Sala no encuentra acreditada la identidad de partes, pues tanto la parte accionante como la parte accionada en ambos casos están integradas por un número plural de personas

que no son idénticos. En efecto, la parte accionante de la primera tutela está integrada por 38 personas y la parte accionante de la segunda tutela está integrada por 24 personas y solo una de ellas coincide en los dos escritos, la señora ZCMR. Además, en la segunda tutela la petición también se dirige contra la Presidencia de la República. Entonces, no hay una identidad en los sujetos respecto de los cuales recae el reparo constitucional.

1. Identidad de causa petendi. La Sala tampoco constata que las dos solicitudes de tutela coincidan en la causa petendi, pues la primera petición de amparo no se sustenta en las supuestas dificultades de acceso al PPT ni en la exigencia de desistimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado para poder obtener dicho permiso, temas estos que sí son objeto de debate en la solicitud de tutela cuyos fallos se revisan en esta sentencia.

1. En efecto, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, que permite que los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana apliquen por el PPT, fue adoptado por medio del Decreto 216 de 2021<sup>68</sup> y la primera solicitud de tutela fue fallada por los jueces de instancia en el 2020<sup>69</sup>. Es decir, que para el momento de presentación del primer caso ni siquiera se había expedido el acto administrativo que estableció el PPT, por lo tanto, no puede considerarse que las dos causas coincidan en su sustento.

1. Identidad de objeto. La Sala tampoco encuentra acreditado este elemento porque las pretensiones y los derechos presuntamente vulnerados en la primera tutela no coinciden con la segunda. Así, las pretensiones principales que se estudian en esta oportunidad se dirigen a adoptar medidas relacionadas con el PPT<sup>70</sup>, peticiones que no están presentes en la primera tutela, pues para el año de su presentación no se había dictado el Decreto 216 de 2021 que, como se dijo, permite que los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana apliquen por dicho permiso<sup>71</sup>.

1. Además, en la primera tutela se invocó la vulneración de los derechos al trabajo, al mínimo vital de subsistencia, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana. Aunque estos derechos son coincidentes en el segundo caso, en esta oportunidad también se alega la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. Entonces, el parámetro de control de las entidades accionadas cambia frente al planteado inicialmente.

1. En consecuencia, no se acredita la triple identidad en los procesos, por lo que no es posible considerar que la señora ZCMR incurrió en una conducta temeraria.

#### C. Planteamiento del problema jurídico

1. Corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, al empleo digno, a la igualdad, a la no discriminación, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana de los accionantes al no permitirles acceder al Permiso por Protección Temporal –PPT– si no realizan un desistimiento voluntario de sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, con sustento en la interpretación que hacen del párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. Una vez resuelto lo anterior, revisará si los fallos proferidos dentro del proceso de la referencia deben ser confirmados por estar ajustados a derecho o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

1. Para dar respuesta al problema jurídico formulado se realizará un análisis respecto de: (i) el contenido, la motivación y el alcance de la regulación migratoria, en lo que respecta al problema jurídico propuesto; (ii) las pautas de la Política Integral de Migración –PIM– fijadas en la Ley 2136 de 2021, relevantes para el caso concreto; (iii) la protección internacional de

los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, y (iv) la jurisprudencia en relación con la facultad del Estado colombiano de definir su política migratoria. Finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

#### D. El contenido, la motivación y el alcance de la regulación migratoria

1. En este acápite se realizará (i) un estudio de la normativa migratoria compilada en el Decreto 1067 de 2015 que, en alguna medida, resulta aplicable al problema jurídico propuesto, y (ii) la motivación y el alcance de las medidas migratorias fijadas en los decretos que fueron compilados en el Decreto 1067 de 2015.

Normativa migratoria compilada en el Decreto 1067 de 2015 relacionada con el problema jurídico estudiado

1. El Decreto 1067 de 2015 es “compilatorio de normas reglamentarias preexistentes”<sup>72</sup>, entre otras, incorporó en su texto las disposiciones migratorias establecidas en el Decreto 2840 de 2013 y sus modificaciones. Una de esas modificaciones se realizó por medio del Decreto 216 de 2021<sup>73</sup> que crea el PPT<sup>74</sup>, como un permiso temporal que tendrá una vigencia hasta la fecha del último día de vigencia del ETPMV. Y, el desarrollo, la implementación y la expedición del PPT le corresponde a Migración Colombia (par., art. 10, Decreto 216 de 2021).

1. Adicionalmente, el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015 reglamenta el salvoconducto (SC) como un “documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera, documento que será regulado por esta Unidad” (negrillas fuera de texto), y precisa que el SC-1 es para salir

del país y prohíbe que quien lo tenga ejerza actividad u ocupación (parágrafo, ib.). Por su parte, frente al SC-2 describe que es para permanecer en el país y se beneficia de este, entre otros, el extranjero mientras resuelve su situación de refugiado y la de su familia, por el término de 180 días calendario, prorrogables a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores por lapsos iguales.

1. Además, el mencionado decreto, en el artículo 2.2.1.11.5.1 establece que toda persona natural o jurídica que vincule, contrate o emplee a un extranjero mediante cualquier modalidad de relación laboral, debe exigir visa o cédula de extranjería e informar a Migración Colombia la situación. Y, frente al acceso a los servicios de salud para los extranjeros, señala que se prestará los servicios de urgencias y hospitalización llevando un registro que se remitirá a Migración Colombia con el nombre completo, nacionalidad, documento de identidad y dirección en el país (art. 2.2.1.11.5.9).

1. En la sección 3 del título 3 del decreto estudiado se regulan los asuntos relativos a la condición de refugiado. El artículo 2.2.3.1.1.1 define que el término refugiado se aplicará a toda persona que, en síntesis, reúna alguna de las siguientes condiciones: (i) que tenga fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y se encuentre fuera de su país de nacionalidad o no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país; (ii) que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad, han sido amenazadas, entre otras razones, por conflictos internos o violación masiva de derechos humanos, y (iii) que haya razones fundadas para creer, entre otras, que estaría en peligro de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

1. Adicionalmente, el artículo 2.2.3.1.2.1 señala que le corresponde a la CONARE recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por cualquiera de los tres supuestos previamente señalados. Además, dentro de sus funciones también tiene la de (i) analizar y estudiar individualmente cada caso, adoptando las

decisiones a que haya lugar; (ii) solicitar información a las autoridades nacionales de seguridad del país, tomando medidas prudenciales, y (iii) autorizar la expedición del SC de permanencia a Migración Colombia<sup>75</sup>.

1. Frente a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, en la sección 3 del título 3 se precisa que toda manifestación en el marco de dicho procedimiento deberá efectuarse de acuerdo con el principio de buena fe (art. 2.2.3.1.3.1) y que el procedimiento que debe iniciarse al momento de ingresar al país cuando se hace por puertos migratorios (art. 2.2.3.1.3.276).

1. Además, el artículo 2.2.3.1.4.1, modificado hasta el 1 de marzo de 2031<sup>77</sup>, establece que será la CONARE la que solicitará a Migración Colombia su expedición gratuita en favor del extranjero solicitante de la condición de refugiado cuando cumpla los requisitos fijados en la sección 3 del título 3. El salvoconducto es válido por 180 días prorrogables “mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”, y contiene la anotación “no válido para salir del país ni para desplazarse a zonas de frontera distintas a aquella por la cual ingresó a territorio nacional”. Este documento no equivale a la expedición de un pasaporte.

1. Adicionalmente, el párrafo transitorio del artículo anterior fija que el solicitante de nacionalidad venezolana tiene la obligación de incluir y actualizar su información en el Registro Único de Migrantes Venezolanos en los términos del ETPMV, además precisa que “[e]l solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT. Si decide desistir voluntariamente de la solicitud de reconocimiento de la condición de



refugiado, deberá manifestarlo expresamente y por escrito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que expedirá el acto administrativo correspondiente, en virtud del cual se archiva su solicitud de refugio por desistimiento voluntario, para que su Permiso por Protección Temporal (PPT) le sea expedido. || Si la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no le autoriza la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT), el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana continuará con su procedimiento ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo titular del Salvoconducto SC2” (negritas fuera de texto).

1. El PPT autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especial y ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas las que se desarrollen como una vinculación o contrato laboral<sup>78</sup>.

1. En concordancia con lo anterior, la modificación del artículo 2.2.3.1.4.2, vigente hasta el 1 de marzo de 2031, regula que el salvoconducto de permanencia perderá su vigencia, entre otras situaciones, (i) cuando sea reconocida la condición de refugiado; (ii) cuando el solicitante no se presente a la entrevista prevista en el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015, y (iii) cuando se haya archivado la solicitud. Y, el párrafo transitorio ib. prevé que si el solicitante de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana obtiene el PPT el salvoconducto SC-2 será cancelado automáticamente.

1. Ahora, en la sección 6 del título 3 se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado cuando el solicitante se encuentre en el país, independientemente de su situación migratoria y no se encuentre en tránsito<sup>79</sup>, destacando en el artículo 2.2.3.1.6.1 que la solicitud será estudiada por la CONARE, a quien también le corresponde “estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro de los plazos establecidos en este capítulo, las cuales deberán contener los fundamentos de hecho debidamente documentados para la no presentación oportuna [...]” (negritas fuera de texto). El contenido de la solicitud fue precisado en el artículo 2.2.3.1.6.2<sup>80</sup>.

1. En relación con el rechazo de la solicitud, el artículo 2.2.3.1.6.3 señala entre sus supuestos que el solicitante no presente las razones de la extemporaneidad de la solicitud o que las dadas no justifiquen dicha situación. Además, el párrafo del artículo 2.2.3.1.6.6 señala que el desistimiento impedirá al solicitante volver a presentar una solicitud de reconocimiento de refugiado en Colombia por los mismos hechos.

1. El artículo 2.2.3.1.6.14 consagra que cuando se niegue la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, Migración Colombia cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de 30 días, “tiempo en el cual la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes” (negrillas fuera de texto).

1. La regulación estudiada también prevé los criterios de (i) no discriminación en la aplicación de las disposiciones normativas a los solicitantes de la condición de refugio, y (ii) coordinación interinstitucional entre la CONARE, ACNUR y las entidades u organizaciones pertinentes para el mejor cumplimiento de sus funciones<sup>81</sup>. Además, fija el principio de no devolución según el cual “no se devolverá al solicitante de refugio a otro país [...] donde su vida, libertad e integridad personal peligre [...]”<sup>82</sup> (negrillas fuera de texto).

1. El artículo 2.2.3.1.6.21 establece la posibilidad de que la CONARE adelante “gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país [...]” (negrillas fuera de texto).

1. Ahora, en el artículo 2 del Decreto 216 de 2021 se precisa que el estatuto temporal de protección que fue establecido en esa norma estará vigente hasta el 31 de abril de 2031,

aunque el Gobierno nacional podrá prorrogarlo o dar por terminados sus efectos en cualquier momento en virtud de la facultad que le asiste en materia de relaciones exteriores<sup>83</sup>.

La motivación y el alcance de las medidas migratorias fijadas en los decretos que fueron compilados en el Decreto 1067 de 2015

1. Ahora, frente a la motivación que se ha tenido para adoptar la regulación migratoria, no resulta suficiente acudir a las consideraciones que fundamentaron el Decreto 1067 de 2015, pues este al ser compilatorio solo busca racionalizar y simplificar el ordenamiento, siendo uno de los temas el de las disposiciones migratorias. Por lo tanto, en este análisis la Sala tomará en cuenta la motivación de la regulación compilada<sup>84</sup>.

1. En las consideraciones del Decreto 1016 de 2020<sup>85</sup> se menciona el incremento exponencial del número de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionales venezolanos, pues entre 2015 a 2019 ha aumentado en un 3.444%, por lo que se requerían “medidas administrativas excepcionales en protección de sus derechos humanos y en observancia de los principios de eficacia y economía de función administrativa [...] y [...] en aras de gestionar dicho aumento de las solicitudes [...] se hace necesario ampliar la vigencia de los salvoconductos de permanencia expedidos a los solicitantes”<sup>86</sup> (subrayas fuera de texto).

1. En el Decreto 216 de 2021<sup>87</sup> se consideró que (i) “Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la República y en la prevalencia del interés general”<sup>88</sup> (negrillas fuera de texto); (ii) el artículo 25 constitucional establece el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de especial protección estatal y al que tiene derecho toda persona en condiciones dignas y justas<sup>89</sup>; (iii) el artículo 100 superior dispone que los extranjeros gozarán en el territorio de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las

limitaciones constitucionales y legales<sup>90</sup>.

1. Además, que (iv) el “Estado colombiano ha demostrado reiteradamente su compromiso con la promoción, respeto y garantía de los derechos inherentes a la persona, ratificando múltiples instrumentos internacionales de protección de derechos humanos [...]” (negrillas fuera de texto). Destacando, entre otros, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo<sup>91</sup>. Al respecto, mediante la Ley 146 de 1994 se aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que, entre otras, en los artículos 68 y 69 establece la obligación de los Estados Parte de “colaborar entre sí para contrarrestar la ilegalidad del empleo de los trabajadores migratorios en situación irregular, así como adoptar medidas apropiadas para que la situación irregular no persista”<sup>92</sup>.

1. Adicionalmente (v) resalta las medidas adicionales que se han proferido para la facilitación migratoria y para promover y vigilar el respeto de los derechos fundamentales de la población migrante<sup>93</sup>. Señala que la proporción de migrantes de nacionalidad venezolana que se encuentra en situación irregular ha mostrado un incremento significativo y supera el porcentaje de migrantes que se encuentra en condiciones regulares<sup>94</sup>, y que los “que no tuvieron la posibilidad de acceder a medidas de flexibilización migratoria, y que continúan en el territorio nacional de manera irregular, se encuentran expuestos a situaciones de explotación laboral, violencia física, psicológica, sexual y de género [...] que implican la violación de sus derechos fundamentales al no poder acceder a su sustento mínimo”<sup>95</sup> (negrillas fuera de texto). Además, precisa que en condiciones migratorias regulares, los nacionales de Venezuela “pueden integrarse de manera productiva a la vida laboral generando [...] condiciones de vida dignas y aportes importantes al crecimiento y desarrollo económico del país”<sup>96</sup>.

1. Reconoce que (vi) a causa de la crisis de Venezuela la población migratoria transitoria ha pasado a establecerse de manera temporal ante el riesgo que representa para su integridad

el retorno a su país<sup>97</sup>. Por lo tanto, concluye que es necesario contar con un documento de identificación que le otorgue beneficios al migrante y que tenga características de seguridad, pues la posibilidad de que la población migrante irregular acceda a una cédula de extranjería depende de sus recursos económicos y del cumplimiento de los requisitos del régimen migratorio ordinario para la expedición de una visa<sup>98</sup>, además “el acceso a los beneficios mediante los mecanismos de flexibilización migratoria está orientado exclusivamente a la condición y situación migratoria de irregularidad de los ciudadanos venezolanos [...] siendo el deber de la autoridad migratoria actuar en derecho, preservar el orden constitucional y la seguridad jurídica frente al interés general”<sup>99</sup>.

#### E. Los lineamientos de la Política Integral de Migración -PIM- fijados en la Ley 2136 de 2021

1. Por medio de la Ley 2136 de 2021 el Congreso de la República estableció los principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la PIM, fijando entre sus objetivos (i) promover la integración socioeconómica y la prosperidad a través de los aportes de los migrantes; (ii) desarrollar estrategias para la protección de los derechos humanos de los migrantes; (iii) promover acciones para la protección de las mujeres migrantes y las personas en situación de vulnerabilidad, y (iv) promover la inmigración regular a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>100</sup>.

1. Dicha normativa también señaló como lineamientos de la PIM, entre otros, (i) propender por una migración segura, ordenada y regular en condiciones dignas, que permitan que los migrantes refugiados gocen, de modo efectivo, de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia; (ii) rechazar cualquier forma de explotación, y (iii) adoptar medidas que reduzcan la condición de vulnerabilidad de la población migrante<sup>101</sup>.

1. En cuanto a los principios de la PIM la ley estableció, entre otros: (i) igualdad, como el

reconocimiento estatal de la igualdad de derechos de los migrantes; (ii) integración, pues el Estado colombiano promueve la integración del migrante y su familia a la sociedad y la cultura; (iii) de no devolución a persona alguna al país, sea o no de origen, en el cual su vida, libertad e integridad estén en riesgo; (iv) debido proceso en las actuaciones administrativas relativas a asuntos migratorios; (v) dignidad humana, con fundamento en el cual la Ley se regirá por el principio de respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia; (vi) no discriminación, de acuerdo con el cual las disposiciones de la Ley 2136 de 2021 se aplicarán sin ningún motivo de discriminación, y (vii) eficacia, en el sentido de que las autoridades sujetas a la Ley 2136 de 2021 deben evitar obstáculos formales que retrasen o impidan la materialización de la PIM<sup>102</sup>.

1. Seguidamente, la norma establece los ejes de la Política Integral de Migración destacando, entre otros aspectos, que en su formulación, implementación y ejecución, se definirán acciones diferenciales y protocolos específicos para la gestión de las crisis humanitarias que tengan en cuenta los ejes de derechos humanos e integración social, económica y cultural<sup>103</sup>.

1. Ahora, dentro del componente de integración socioeconómica y productiva de los migrantes fijado en el capítulo V, en el artículo 39 la ley establece que el Gobierno nacional fomentará la integración socioeconómica de los migrantes, entre otros sujetos, con un enfoque diferencial y territorial, como oportunidad de desarrollo económico para el país.

1. Además, en el artículo 40 establece que, a efectos de facilitar la inserción en el mercado laboral de la población migrante que contribuya al desarrollo y beneficio de toda la población, y bajo el principio del trabajo decente, el Gobierno nacional promoverá acciones tendientes a (i) definir mecanismos que permitan su afiliación, acceso y contribución al SGSS; (ii) reforzar los instrumentos de lucha contra la explotación laboral, y (iii) evitar la discriminación que impida el aprovechamiento de los conocimientos y habilidades de los migrantes que puedan incidir en el desarrollo económico del país<sup>104</sup>.

1. Finalmente, la Ley 2136 de 2021 en el artículo 43 adopta medidas para promover la inclusión financiera de la población migrante con estatus regular en el país.

#### F. La protección internacional de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado

1. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>105</sup> y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967<sup>106</sup> establecen una de las dos condiciones que permiten entender a alguien como refugiado. En concreto, la Convención, reiterada por el Protocolo, entiende como refugiado a la persona que “[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, [pertenencia] a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”<sup>107</sup>.

1. Además, la referida convención fija unos derechos que corresponden a los de cualquier persona por el hecho de serlo. Y, en el artículo 33 prevé el principio de no devolución, el cual establece que ningún Estado parte “podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas [...]”<sup>108</sup>.

1. En una dirección similar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–, en el artículo 22, numeral 8, plantea que “[e]n ningún caso el extranjero puede ser expulsado o

devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas” (subrayas fuera de texto).

1. Adicionalmente, en el derecho internacional existen otros instrumentos que reafirman la necesidad de protección internacional de las personas refugiadas. En concreto, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984; la Declaración de San José de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas Internas de 1994, y la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016.

1. La Sentencia T-393 de 2022109 señaló que en su conjunto, estas normas internacionales disponen las siguientes tareas específicas de protección internacional para la población solicitante de la condición de refugiado: “(i) la asistencia de los Estados en la tramitación de las solicitudes de refugio, (ii) la prestación de asesoramiento y ayudas jurídicas a los declarantes, especialmente en condiciones de vulnerabilidad; (iii) la promoción de arreglos para la seguridad física de los refugiados, (iv) la asistencia para la repatriación voluntaria; (v) la ayuda para el reasentamiento, (vi) la prohibición de la discriminación y (vii) la prevención de la devolución. Adicionalmente, los Estados se han comprometido a garantizar la protección de derechos humanos universalmente reconocidos que deben aplicarse directamente a los refugiados, entre ellos, a la vida, a la libertad de circulación y el derecho a no devolverse forzosamente a su país de origen, cuando atente contra su vida, seguridad o integridad física” (subrayas fuera de texto).

1. Adicionalmente, en el trámite de revisión que dio lugar a la Sentencia T-250 de 2017110 se allegó un concepto de la Oficina del Alto Comisionado de la ACNUR, cuyo representante aclaró que no se enfocaba en el análisis del caso concreto sino que abordaba cuestiones de derecho internacional relacionadas con la protección internacional de los refugiados, las medidas complementarias y el principio de no devolución. Las conclusiones más relevantes, que fueron recogidas por la Sala Tercera de Revisión, son las siguientes:



1. (i) Los Estados que se han comprometido a cumplir las normas internacionales también deben acatar las normas de derecho internacional de los derechos humanos que fijan estándares de no discriminación a los refugiados que se encuentran bajo su jurisdicción y que los reconocen como unas personas de las cuales el Estado tiene una obligación de protección, la cual comprende, entre otras, garantizar la no devolución a un territorio en el que sus derechos fundamentales corran riesgo.

1. (ii) Deben entenderse como personas en condición de refugiados: a) las personas que no pueden regresar a su país por el temor fundado de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política, y b) las personas que no pueden regresar a su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos u otras situaciones que hayan perturbado gravemente el orden público.

1. (iii) El proceso de definición de la condición de refugiado depende del procedimiento interno de cada país, pero debe tramitarse de acuerdo con el debido proceso. Además, se destaca como legítima la decisión que considera que la persona no se encuentra dentro de la definición de refugiado.

1. (iv) La protección complementaria se aplica a personas que a pesar de no estar dentro de los criterios de la definición de refugiados requieren garantías de no devolución. Esto se fundamenta en el artículo 22.8 de la CADH y se debe otorgar si el riesgo a la violación de sus derechos fundamentales efectivamente existe.

1. Por lo tanto, existe una obligación general de los Estados de abstenerse de tomar medidas

que puedan generar una violación de los derechos humanos, incluyendo deportar o expulsar hacia un territorio en donde esa vulneración pueda ocurrir.

G. La facultad del Estado colombiano de definir su política migratoria. Reiteración de jurisprudencia

1. La Sala Tercera de Revisión, en la Sentencia T-250 de 2017 revisó los fallos proferidos dentro de un proceso de tutela adelantado por dos migrantes venezolanos<sup>111</sup> a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores les negó el reconocimiento de la condición de refugiado y les comunicó que contaban con treinta días para salir del territorio o para que se sujetaran a las normas y medidas migratorias correspondientes. Esta actuación administrativa fue atacada por considerar que vulneraba sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la seguridad personal, al reconocimiento de la condición de refugiado y a la no devolución.

1. En su momento, la Sala resaltó varias consideraciones que, por su relevancia para el caso concreto se reiteran y se tendrán en cuenta para resolver este asunto, a saber:

1. (i) El Estado colombiano está facultado para definir su política migratoria con fundamento en el artículo 189.2 de la Constitución.

1. (ii) Los instrumentos internacionales<sup>112</sup> y el derecho internacional de los derechos humanos establecen la garantía de no devolución.

1. (iii) Aunque el principio de no devolución fue fijado inicialmente para los refugiados, la normativa internacional de derechos humanos lo ha hecho extensivo a otras situaciones como cuando “existen fundadas razones para creer que la devolución a otro Estado dará

lugar a tortura o al desconocimiento de la vida y libertad de las personas”<sup>113</sup>.

1. (iv) Los instrumentos internacionales se limitan a fijar unos principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados, pero le corresponde a cada Estado Parte actuar dentro del amplio margen de maniobra que le permiten y, de conformidad con sus textos constitucionales, expedir una legislación o normativa que implemente internamente los compromisos internacionales.

1. (v) Además, ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni su protocolo, establecen criterios específicos que deban seguir los Estados para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado. Y tampoco la CADH contiene reglas explícitas acerca de la clase de procedimiento a seguir para conceder o no la denominada protección internacional.

1. (vi) El Estado tiene la facultad de definir en su ordenamiento el procedimiento que empleará para la recepción y el análisis de las solicitudes de reconocimiento, aunque debe respetar las garantías mínimas del debido proceso y permitir que a las personas a las que se les niegue puedan acudir ante una autoridad judicial para controvertir la decisión.

1. (vii) El trámite del reconocimiento de la condición de refugiado es administrativo y debe regirse por el debido proceso.

1. (viii) Colombia tiene una definición de la condición de refugiado<sup>114</sup> que es más amplia que la fijada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 porque aplica para tres escenarios y cada uno de ellos corresponde a un instrumento internacional. El primero, se acompasa con la Convención mencionada y su protocolo. El segundo, con la Declaración

de Cartagena sobre Refugiados de 1984, y el tercero se ajusta a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante<sup>115</sup>.

1. (ix) El Estado colombiano tiene el deber de proteger los derechos fundamentales de todas las personas sin distinción por su origen nacional. Sin embargo, existen situaciones en las que es posible dar aplicación a un tratamiento diferenciado cuando resulte razonable. Por ejemplo, mediante la exigencia de una visa determinada para la realización de estudios<sup>116</sup>.

1. A partir de las precedidas consideraciones, la Sala Tercera de Revisión concluyó que el Ministerio de Relaciones Exteriores no vulneró los derechos de los solicitantes porque hizo una valoración objetiva del expediente; garantizó la exposición libre de los argumentos y la presentación y la práctica de pruebas; motivó la decisión; permitió la interposición de recursos, y respetó la forma de cada etapa. Además, sostuvo que la entidad no incurrió en error alguno respecto del principio de no devolución porque dispuso el otorgamiento de treinta días para regular la situación de los accionantes por las vías ordinarias.

1. Adicionalmente, manifestó que no se desconoce el principio de no devolución, pues el artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015 prevé su garantía durante el trámite de estudio de la solicitud de refugio y, resulta “coherente con el régimen jurídico internacional que a una persona a quien el Estado colombiano no ha reconocido como refugiada no se le aplica el principio de no devolución [...]”.

#### H. Análisis del caso concreto

1. La Sala precisa que, como la problemática estudiada presenta elementos comunes, en

principio, va a asumir la valoración de los casos en forma conjunta. Con todo, teniendo en cuenta que frente a la situación migratoria de cada uno de ellos se pueden presentar variaciones, en su momento analizará la necesidad de dictar medidas diferenciadas que respondan a las variables de los casos concretos.

1. Ahora, para resolver el problema jurídico, es necesario decantar previamente los siguientes puntos, por cuanto en el proceso se ofrecen argumentos contradictorios entre los peticionarios y las entidades accionadas: (i) los reparos en relación con el supuesto impedimento para laborar que recae en el salvoconducto SC-2; (ii) la incitación de las entidades accionadas para que los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado declinen de su petición para poder acceder al PPT, y (iii) la afectación al debido proceso administrativo con la decisión masiva de rechazar numerosas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Los reparos en relación con el impedimento para laborar del salvoconducto SC-2

1. En este punto el escrito de tutela advierte que (i) en la actualidad a quienes portan el SC-2 se les impone la restricción para laborar fijada en el parágrafo del artículo 2.2.1.11.4.9, norma esta que no debe aplicárseles por ser una limitación fijada para el SC-1; (ii) la dificultad de que la CONARE les precise si sobre los SC-2 se mantiene la prohibición para laborar a pesar de que en el 2019 se eliminó la inscripción del documento, y (iii) las dificultades para solicitar una visa porque la crisis de Venezuela les impide obtener sus pasaportes.

1. Sobre estos planteamientos el Ministerio de Relaciones Exteriores expuso, de un lado, que el título 3 de la parte 2 del Decreto 1067 de 2015 no contiene ninguna disposición que prohíba a los solicitantes de refugio ocuparse laboralmente o ejercer actividades lícitas. Además, precisó que el SC-2 no contiene ninguna prohibición al respecto. Sin embargo, de

otro lado, expuso que la Resolución No. 6045 del 2 de agosto de 2017<sup>117</sup> fijó que los extranjeros que quieran vincularse laboralmente requieren solicitar una visa.

1. Al respecto, como se vio en las consideraciones, el SC-2 es un permiso para permanecer en el país que beneficia, entre otros, a los solicitantes de la condición de refugiado y se encuentra regulado en el artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015<sup>118</sup>. Esta disposición no señala limitación alguna para que los extranjeros ejerzan labores u ocupaciones, pues la prevista en el párrafo es aplicable al SC-1 que consiste en un permiso para salir del país.

1. Así las cosas, la Sala constata que no existe ninguna prueba en el expediente que permita inferir que sea cierto que sobre el salvoconducto SC-2 de los peticionarios, las autoridades accionadas estén imponiendo la restricción laboral que recae sobre los SC-1. Por el contrario, de las pruebas aportadas se observa el cumplimiento de la normativa vigente<sup>119</sup>.

1. Ahora, en relación con las supuestas dificultades para acreditar el pasaporte que les permita acceder a una visa de trabajo, la Sala de Revisión encuentra que dentro de los requisitos generales fijados en la Resolución No. 5477 de 2022<sup>120</sup> para las solicitudes de visas se encuentra “[...] contar con un pasaporte, documento de viaje o Laissez Passer que, siendo expedido por Autoridad, Organización Internacional o Estado reconocido por el Gobierno de Colombia, tenga una vigencia mínima de seis (6) meses al momento de solicitud de la visa [...]”<sup>121</sup>. La Sala procede a explicar a qué hace referencia el Ministerio de Relaciones exteriores con pasaporte, documento de viaje y Laissez Passer.

1. El pasaporte es el “[d]ocumento de viaje que expide la autoridad competente de un Estado a sus nacionales [...]”<sup>122</sup>.

1. El documento de viaje es “la libreta expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a los apátridas; asilados; refugiados; a los extranjeros que se encuentran en Colombia y no tengan representación diplomática o consular en el Estado siempre que se compruebe la imposibilidad de obtener pasaporte de ese país; y a los demás extranjeros, que a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, no puedan obtener pasaporte del Estado de origen o que se compruebe la imposibilidad de obtener pasaporte de ese país [...]”<sup>123</sup> (subrayas fuera de texto).

1. La solicitud del documento de viaje debe ser presentada por el interesado aportando, entre otras cosas, los siguientes documentos: el “original de la cédula de extranjería en formato válido, o contraseña expedida por Migración Colombia si residiere en el país o pasaporte o cualquier otro documento de identidad o, en su defecto, una declaración del petitionerario ante el funcionario competente o ante las autoridades de inmigración, en el sentido de que carece de ellos”<sup>124</sup> (subrayas fuera de texto).

1. Ahora, el Laissez Passer es el “nombre que se da al pasaporte o documento de viaje que expide una organización internacional a sus funcionarios [...]” (subrayas fuera de texto)<sup>125</sup>.

1. Por lo tanto, de los requisitos generales fijados en la Resolución No. 5477 de 2022 para las solicitudes de visa no se deriva que el único documento válido para presentar la petición sea el pasaporte.

1. Por el contrario, se evidencia que nuestra política migratoria prevé una solución para que los extranjeros que se encuentren en Colombia, que no pueden obtener el pasaporte del Estado de origen o estén en imposibilidad de obtenerlo, puedan solicitar una visa acreditando un “documento de viaje”. Documento que debe expedir el Ministerio de Relaciones Exteriores aportando cualquier documento de identidad o una declaración del petitionerario ante

determinadas autoridades de inmigración, que exponga que carece de documentos de identidad.

1. Además, debe recordarse que es el Gobierno nacional el encargado de dirigir las relaciones internacionales, por lo que cuenta con una amplia facultad para fijar las políticas migratorias. Dentro de este marco, ha considerado necesario exigir a los extranjeros que solicitan una visa que aporten un pasaporte, un documento de viaje o un Laissez Passer, requisitos que no se consideran desproporcionados porque permiten hacerles frente a las situaciones que dificultan la obtención de un pasaporte en Venezuela. Así, la norma permite el acceso a visas sin limitar su obtención a la acreditación del pasaporte.

La exigencia de las entidades accionadas para que los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado declinen de su petición para poder acceder al PPT

1. En este punto, de un lado, los accionantes señalaron en la solicitud de tutela que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia los instan a que desistan de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado para poder acceder al PPT. De otro lado, el ministerio sostuvo que no realiza la conducta mencionada, pues todas sus actuaciones corresponden a la normativa aplicable. En concreto, hace referencia al artículo 16 del Decreto 216 de 2021 que establece el carácter excluyente del PPT y el SC-2126 y al párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015<sup>127</sup> que establece que el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado puede aplicar al PPT y, una vez este sea autorizado, tendrá la opción de escoger si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio o si opta por el permiso.

1. En efecto, como se vio en las consideraciones, la normativa prevé el carácter no concurrente del SC-2 y del PPT y, además, señala que cuando se autorice 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”<sup>128</sup>. En caso de que decida 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”<sup>129</sup>.

1. En ese orden, no es cierto que las autoridades estén instando a los accionantes a desistir de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, sino que, por el contrario, lo que hacen es dar cumplimiento a la normativa que regula la materia, la cual, en efecto, impide acceder al PPT sin declinar de la solicitud mencionada.

La posible afectación al debido proceso administrativo con la decisión masiva de rechazar numerosas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

1. Los accionantes señalaron que el reconocimiento de su condición de refugiados se encuentra en riesgo por la decisión adoptada por el ministerio accionado de rechazar masivamente múltiples solicitudes de refugio presentadas por migrantes venezolanos en forma extemporánea, sin valorar si en el caso existen justificaciones para su presentación tardía. Así, alegan que este tipo de decisiones representa un riesgo para sus garantías fundamentales porque pueden “ser eventualmente sujetos de estas decisiones y quedar excluidos [del reconocimiento de la condición de refugiado] sin mayor consideración de fondo”<sup>130</sup>. Es decir, plantean que su debido proceso estaría en riesgo si sus peticiones de refugio llegaran a ser rechazadas por su presentación extemporánea, sin valorar las circunstancias particulares del caso que podrían justificar la radicación por fuera del término legal.

1. En relación con este tema, en el escrito de respuesta el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoció que con ocasión de las facultades de la CONARE y de conformidad con el artículo 2.2.3.1.2.2 del Decreto 1067 de 2015, el 6 de octubre de 2021, se decidió “[...] rechazar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que no hayan sido admitidas a trámite, presentadas con una extemporaneidad superior a dos (2) años por nacionales venezolanos, quienes pueden optar por el [PPT] [...]” (resaltado del original)<sup>131</sup>. Además, explicó que esta decisión aplica para los casos presentados hasta esa fecha y las nuevas solicitudes, siempre y cuando se trate de nacionales venezolanos y se supere el límite temporal señalado.

1. Encuentra la Sala que lo planteado por los peticionarios no corresponde a una afectación concreta y probada de su debido proceso, sino que, por el contrario, indica una posibilidad eventual o hipotética de sufrir la afectación de la mencionada garantía si el ministerio accionado decide, en cumplimiento de la normativa vigente, rechazar sus solicitudes de refugio sin estudiar si en sus casos existen razones que podrían justificar la tardanza en la presentación. Así, lo planteado por los solicitantes da cuenta de una posibilidad futura y no demuestra la afectación de sus derechos porque no aportaron pruebas que acrediten el rechazo de sus solicitudes por causa de su presentación extemporánea. No obstante, pasa la Sala a valorar esta situación teniendo en cuenta que el ministerio confirmó la existencia de la decisión administrativa cuestionada en la solicitud de tutela y los fundamentos jurídicos que la motivaron.

1. La Sala considera que rechazar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por ser presentadas de forma extemporánea sin valorar las razones que se dieron para justificar la tardanza puede desconocer (i) el Decreto 1067 de 2015, y (ii) el debido proceso administrativo de los posibles implicados, por las razones que a continuación se exponen.

1. La actuación de rechazo masivo de solicitudes debido a su extemporaneidad, que es

competencia de la CONARE, desconoce el Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.3.1.6.1. Esto porque la disposición mencionada le impone a esa autoridad el deber de “estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro de los plazos establecidos”. Además, el artículo 2.2.3.1.6.3 del mismo decreto enfatiza que el estudio podrá recomendar el rechazo de la solicitud cuando se evidencie que: (i) el solicitante no presentó las razones que justifiquen su tardanza, o (ii) las razones dadas no justifiquen la extemporaneidad.

1. Además, el decreto en mención también establece que toda manifestación en el marco de dicho procedimiento deberá realizarse de acuerdo con el principio de buena fe (art. 2.2.3.1.3.1). En ese orden, sobre los relatos de los solicitantes, en principio, recae la presunción de veracidad que puede ser desvirtuada en el curso del estudio de la solicitud que adelanta la autoridad competente.

1. Por lo tanto, una eventual decisión de rechazo extemporáneo que sea adoptada sin valorar las condiciones que en determinados casos pueden justificar la presentación tardía de la solicitud, implica para una persona en situación de migración un escenario de mayor riesgo para sus derechos fundamentales.

1. Además, la mencionada actuación implica una decisión restrictiva de derechos que aplica solo para el estudio de las solicitudes de los migrantes venezolanos y, por dicha razón, supone profundos reparos en relación con la existencia de un tratamiento discriminatorio que no corresponde con el artículo 2.2.3.1.6.16 del Decreto 1067 de 2015.

1. Entonces, una decisión administrativa que eventualmente rechace la solicitud de reconocimiento de la condición de migrante desconociendo la normativa aplicable, desatendiendo las razones señaladas por el solicitante para justificar la tardanza en la petición y realizando una aparente aplicación discriminatoria de las disposiciones normativas, podría desconocer el debido proceso administrativo.

1. Así las cosas, teniendo en cuenta que no existe certeza acerca del estado actual de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de los actores y que estos expusieron que están sometidos a un eventual riesgo, no es posible concluir que su derecho al debido proceso administrativo haya sido afectado por la entidad acusada. Sin embargo, ante el riesgo de afectación y dada la situación de vulnerabilidad de los sujetos que podrían verse afectados, la Sala le solicitará al Ministerio de Relaciones Exteriores que, si aún no lo ha hecho, al valorar cada uno de los casos relacionados en el presente proceso, con excepción del caso del señor CJRS por las razones que más adelante se suministran, examine las razones expresadas para justificar la mora en la presentación de la solicitud, de conformidad con la normativa aplicable.

1. Con todo, en caso de constatar que se impone la decisión de rechazo de la solicitud por extemporaneidad, debe valorar la necesidad de adoptar medidas complementarias dirigidas a adelantar las gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta, de conformidad con el artículo 2.2.3.1.6.21 del Decreto 1067 de 2015.

1. Precisados los anteriores puntos, pasa la Sala a resolver el problema jurídico relacionado con determinar si el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, al empleo digno, a la igualdad, a la no discriminación, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana de los accionantes al no permitirles acceder al Permiso por Protección Temporal -PPT- si no realizan un desistimiento voluntario de sus solicitudes de reconocimiento de condición de refugiado.

1. En el expediente se encuentra demostrado que los accionantes son personas migrantes de

Venezuela que han presentado solicitudes para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, con excepción del señor CJRS, a quien la Sala, por tanto, le negará la solicitud de amparo<sup>132</sup>.

1. En efecto, el señor CJRS no adjunta copia de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o prueba que permita deducir su presentación. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de consultar las bases de datos del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado, de la Oficina de Correspondencia y del Centro Integral de Atención al Ciudadano –CIAC–, sostiene que no hay registro alguno de su solicitud.

1. La Sala, por otra parte, encuentra que el ETPMV de forma expresa señala que una vez le sea autorizado el PPT a los solicitantes de refugio, estos tienen la opción de escoger si desean continuar con su trámite de reconocimiento o si, por el contrario, optan por el PPT.

1. En ese orden, en los casos estudiados no se constata la vulneración de los derechos constitucionales que se alega, como pasa a explicarse.

1. La Constitución Política, en el artículo 189.2, reconoció la competencia del presidente de la República para dirigir las relaciones internacionales “lo cual incluye la facultad de definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio”<sup>133</sup>.

1. Ahora, las políticas migratorias del Estado deben cumplir con las obligaciones pactadas en los instrumentos de derecho internacional y de derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Colombia, que establecen (i) unos aspectos relevantes para definir quién debe entenderse como “refugiado” y (ii) la protección internacional de no devolución que se reconoce a esta persona. Con todo, estos instrumentos no fijan criterios específicos de

procedimiento que deban seguir los Estados para determinar la condición de refugiado, sino que establecen principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados.

1. En atención a lo anterior, Colombia tiene un amplio margen de configuración respecto del tratamiento jurídico de los refugiados y de los procedimientos para la protección de sus derechos, sin que ello implique que no tenga límites. Dentro de ese marco, adoptó una definición de refugiado más amplia que la prevista en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo, pues, como se vio, integra tres escenarios para que pueda reconocerse a una persona dicha condición, los cuales se corresponden con la CADH y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

1. Además, el Estado colombiano reconoce la protección internacional, pues el solicitante de la condición de refugiado no puede ser devuelto durante su trámite<sup>134</sup> y puede ser objeto de medidas complementarias<sup>135</sup>, que van más allá de la protección internacional. Por ejemplo, (i) con la presentación de la solicitud de reconocimiento de refugio, si cumplen los requisitos fijados en la sección 3 del título 3 del Decreto 1067 de 2015, se les otorga un salvoconducto de expedición gratuita -SC2- con independencia de si su ingreso fue por medios regulares o irregulares.

1. También, (ii) permite que los extranjeros solicitantes de la condición de refugio puedan afiliarse al SGSS en salud, como cotizantes o en el régimen subsidiado<sup>136</sup>; (iii) brinda garantías de no discriminación tanto a los solicitantes de la condición de refugio, como a los refugiados<sup>137</sup> y de debido proceso en el trámite administrativo<sup>138</sup>; (iv) realiza el estudio de solicitudes de refugio presentadas en forma extemporánea; (v) permite presentar la solicitud de refugio con el documento de identidad del país de origen y no exige el pasaporte<sup>139</sup>, y (vi) fija medidas diferenciadas cuando las solicitudes de refugio sean presentadas por mujeres o por niños<sup>140</sup>.

1. En ese sentido, la política migratoria establece unas garantías para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio que, en principio, corresponden a los compromisos internacionales y, además, reconoce garantías adicionales que han sido establecidas en desarrollo del amplio margen de configuración normativa nacional del Estado en materia de tratamiento jurídico interno de los refugiados.

1. Incluso, el Estado colombiano otorga a quienes solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado un permiso de permanencia en el territorio, denominado salvoconducto SC-2, que refuerza la protección internacional de no devolución, pues permite que el extranjero que radicó una petición de refugio pueda permanecer en nuestro territorio mientras le resuelven su solicitud. Con todo, dicho permiso no supone la regularización de la condición migratoria del extranjero, sino una garantía de permanencia y no devolución.

1. Además, en ejercicio de la facultad de fijar la política migratoria, el Gobierno nacional mediante Decreto 216 de 2021<sup>141</sup>, adoptó un estatuto de carácter temporal para migrantes venezolanos cuya vigencia está fijada, en principio, por diez años. Esa medida brinda una regulación excepcional y temporal, que constituye un mecanismo de regularización más flexible que el ordinario y contempla un permiso regulatorio denominado permiso por protección temporal -PPT-.

1. La regulación mencionada se justificó en el fenómeno migratorio masivo de nacionales venezolanos que enfrenta Colombia, en su alta irregularidad y en la necesidad de hacerle frente a las barreras documentales y económicas que tienen para acceder a las vías ordinarias de regularización por medio de una visa o la cédula de extranjería.

1. El Gobierno, en ejercicio de sus facultades, hizo extensiva esa oferta regulatoria a los

solicitantes de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana que cumplan los requisitos para obtener el PPT. En este punto, debe recordarse que los solicitantes de la condición de refugio se les otorga el salvoconducto de permanencia SC-2, pero ese documento no supone su regularización migratoria, sino una garantía de no devolución.

1. Entonces, sin afectar dicha solicitud ni el procedimiento de protección internacional, les permite aplicar al PPT y, una vez autorizado este, decidir si lo toman o si continúan con su trámite de refugio. Así, si optan por el PPT deben desistir voluntariamente de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y manifestarlo expresamente y por escrito, caso en el cual se procede a su archivo y a la entrega del PPT. Pero, si el PPT es negado o no optan por ese documento, el solicitante del reconocimiento de la condición de refugio continúa con su trámite y conserva el salvoconducto de permanencia SC-2.

1. Por lo tanto, en el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 el Gobierno hizo extensiva una oferta regulatoria de carácter excepcional y temporal a los migrantes venezolanos que están solicitando el reconocimiento de la condición de refugiado, pero sin desconocerles la posibilidad de que prefieran declinar de ese ofrecimiento y mantenerse en su interés de obtener el reconocimiento de la condición de refugiado.

1. Esto porque perfectamente el extranjero puede declinar la oferta de regularización excepcional mediante el PPT y continuar con su petición de refugio sin que le sean retiradas las garantías de la política migratoria ordinaria, ni el salvoconducto de permanencia SC-2.

1. También puede ocurrir que el migrante que solicita el refugio revalúe su situación y considere que, en realidad, no reúne una de las tres condiciones para que se le defina como refugiado, y, en lugar de someterse a un eventual rechazo de su petición, prefiera regularizarse por otra vía. En este caso, por el PPT. Esta situación podría facilitar la optimización de los recursos que el Estado tiene en la valoración de casos que



verdaderamente se enmarquen en situaciones de refugio y promover su tramitación de forma más eficiente en beneficio de los migrantes<sup>142</sup>.

1. Además, las dos posibilidades que contempla esta norma corresponden con las pautas que el Gobierno nacional fijó al crear el PPT, que impiden que un ciudadano venezolano que sea titular de ese permiso cuente con otro permiso otorgado por Migración Colombia o con una visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>143</sup>. Si bien en este caso este tratamiento no evidencia una incompatibilidad con los derechos que los accionantes estiman vulnerados, lo cierto es que, nada impide que en el futuro el Gobierno nacional pueda establecer una política migratoria de regularización diferente, que ofrezca otras alternativas a los solicitantes de la condición de refugio.

1. Entonces, la actuación de las entidades demandadas no evidencia una conducta que desconozca los derechos de los actores, pues su actuación corresponde con la normativa migratoria. En consecuencia, no es posible acceder a la pretensión de los actores de habilitarles el reconocimiento del PPT hasta que se decida de fondo su solicitud de refugio porque la política migratoria ordinaria para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado cumple con las medidas de protección internacional, otorga otras garantías adicionales y les concede un permiso de permanencia (SC-2) y, por lo tanto, no genera una afectación de sus garantías. Además, la medida excepcional y temporal que fue dictada por el presidente de la República expresamente impide la concurrencia de permisos proferidos por Migración Colombia.

1. Por lo tanto, al no encontrar acreditada la vulneración de los derechos alegados en la solicitud de tutela, la Sala procederá a confirmar la negativa de amparo declarada en los fallos revisados, aunque por las razones previamente señaladas.

## I. Síntesis de la decisión

1. La Sala Sexta de Revisión estudió el fallo de tutela proferido por la Sección Segunda, Subsección “E”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la decisión dictada el 6 de julio de 2022 por el Juzgado 66 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al empleo digno, a la igualdad, a la no discriminación, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana de 24 personas en situación de migración y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, quienes los consideraron vulnerados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia.

1. En particular, los actores manifestaron su inconformidad con las entidades acusadas al no permitirles acceder al Permiso por Protección Temporal –PPT– hasta que se le resuelva su solicitud de refugio. Actuación administrativa que se sustenta en el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015. Además, para reforzar la afectación de sus derechos fundamentales plantearon (i) su inconformidad con el Ministerio de Relaciones Exteriores porque les impone un impedimento para laboral en el salvoconducto SC-2, a pesar de ser aplicable para el SC-1; (ii) que estaban siendo incitados por las entidades accionadas para que declinaran de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a efectos de poder acceder al PPT, y (iii) que se enfrentan a un eventual riesgo con la decisión administrativa adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de realizar un rechazo masivo de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por el hecho de ser presentadas de manera extemporáneas sin valorar las razones que justificaron la tardanza de la presentación.

1. Así las cosas, la Sala de Revisión valoró la actuación de las entidades acusadas y encontró que no se generaba afectación alguna porque: (i) los actores como solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio gozan de un procedimiento que cumple con la garantía de protección internacional de no devolución y, además, de otros beneficios adicionales que el Gobierno nacional ha otorgado en ejercicio de la amplia facultad que tiene para definir su política migratoria. (ii) El párrafo transitorio cuestionado no impone una obligación de desistir, sino que, en ejercicio de la facultad de regulación del Gobierno

nacional, contempla una alternativa migratoria flexible que es extensiva a los migrantes solicitantes, sin que esta desconozca su interés de persistir en el reconocimiento de la condición de refugiado. Entonces, la actuación de las demandadas corresponde con la normativa y esta no pone en peligro sus derechos fundamentales.

1. Finalmente se corroboró que: (i) el Ministerio de Relaciones Exteriores no impone la restricción laboral del salvoconducto SC-1 al salvoconducto SC-2. Y que el extranjero que quiera solicitar una visa y no tenga el pasaporte del Estado de origen o este imposibilitado para obtenerlo, puede hacerlo por medio de un “documento de viaje” que es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Entonces, nuestro ordenamiento no exige la acreditación exclusiva del pasaporte para presentar la solicitud de visa. (ii) Las entidades accionadas no están incitando al desistimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, sino que están actuando de conformidad con la normativa aplicable al caso. Y, (iii) que la decisión de rechazo de las solicitudes mencionadas debido a su presentación extemporánea sin valorar las razones dadas para justificar su tardanza podría suponer una actuación que es contraria a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.6.16 del Decreto 1067 de 2015. Sin embargo, como los actores indicaron que están ante un riesgo eventual o futuro en caso de que se les defina de esta forma su solicitud y, por lo tanto, no acreditaron daño alguno, sumado a que se desconoce el estado actual de las peticiones de refugio, la Sala, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que tienen que enfrentar las personas en situación de migración, le solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores que revisara sus casos y, de haberse adoptado una decisión de rechazo bajo las precedidas razones, proceda a revocarla y realizar un estudio evaluando las razones expresadas para justificar la mora en la presentación.

1. En consecuencia, al no encontrar vulnerados los derechos alegados confirmó los fallos revisados por las razones señaladas en esta providencia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 3 de agosto de 2022 por la Sección Segunda, Subsección “E”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la decisión dictada el 6 de julio de 2022 por el Juzgado 66 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales alegados, por las razones contenidas en este fallo.

SEGUNDO. SOLICITAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, valore cada uno de los casos de los accionantes, con excepción del relacionado con el señor CJRS, y de evidenciar que alguna de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado fue rechazada con fundamento en la decisión administrativa adoptada el 6 de octubre de 2021, revoque la actuación y realice el estudio del caso evaluando las razones expresadas para justificar la mora en la presentación.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría General de esta corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar a los accionantes. La reserva también recae sobre la información del expediente publicada en la página web de la corporación. Igualmente, ordenar por Secretaría General a los jueces de

tutela competentes que se encarguen de salvaguardar la información de las personas mencionadas, manteniendo la reserva sobre el expediente.

CUARTO. LÍBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El expediente fue escogido para su revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de 2022.

2 Corte Constitucional, Circular interna No. 10 de 2022.

3 Refieren que contaron con la orientación del Programa a la Población con Necesidad de Protección Internacional -PNPI- y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal, que es conformado por las universidades de los Andes, del Norte, del Rosario, de la Guajira, Simón Bolívar, Libre -Seccional Cúcuta-, de Nariño, de Cartagena, Pontificia Bolivariana -sede Montería-, Sergio Arboleda -sede Santa Marta-, Cooperativa de Colombia -sede Arauca y Bogotá, ICESI, de Ibagué, del Meta, Santo Tomás -sede Tunja-, Autónoma de Bucaramanga, Autónoma del Cauca y Antonio Nariño -sede Duitama-. Según indicaron, dicho programa les brindó asistencia legal y orientación jurídica gratuita, a la cual acudieron por causa de las limitaciones que los y las solicitantes tienen para cubrir los honorarios de un abogado.

4 Artículo modificado -hasta el 1 de marzo de 2031- por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, “por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal”, así como por el artículo 2 del Decreto

1016 de 2020, en materia de aumento en el término de vigencia del salvoconducto.

5 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.

6 Folio 3 de la solicitud de tutela.

7 El artículo 2.2.3.1.6.1 del Decreto 1067 de 2015 señala: “PROCEDIMIENTO UNA VEZ EL SOLICITANTE SE ENCUENTRE EN EL PAÍS. En caso que la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose dentro del país, deberá presentarla máximo dentro del término de dos (2) meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. || Corresponde a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro de los plazos establecidos en este capítulo, las cuales deberán contener los fundamentos de hecho debidamente documentados para la no presentación oportuna dentro de los términos establecidos para ese fin en el inciso primero de este artículo. || PARÁGRAFO 1o. Cualquier extranjero que se encuentre en el país, independientemente de su situación migratoria, a excepción de aquellas personas que se encuentren en tránsito, podrá solicitar en cualquier momento el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando circunstancias comprobables y sobrevinientes a su salida del país de origen o de residencia habitual le impidan regresar a ese país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.1.1 del presente decreto. || PARÁGRAFO 2o. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado podrá ser presentada directamente por el interesado, ante el Despacho del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores” (subrayas fuera de texto).

8 Página 4 del escrito de tutela.

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

10 Folio 5 de la solicitud de tutela:

No.

Nombre solicitante / accionante

Fecha de radicación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a  
(dd/mm/aa)

1

ACRM

07/0\*/2019

2

JJHA

16/0\*/2021

RASB y AJGL (esposa beneficiaria de la SR)

05/0\*/2019

4

SCPR

01/0\*/2021

5

LJRG

04/0\*/2021

6

FASB

19/0\*/2020



7

RVRF

15/0\*/2021

8

ZCMR

04/0\*/2020

9

YVPP

25/0\*/2021

10

CACD

03/0\*/2019

11

MPJ

08/0\*/2020

12

MCI

04/0\*/2021

13

MKGG

14

AERG

28/0\*/2021

15

CJRS

17/0\*/2021

16

MJMM

11/1\*/2020

17

ESM

21/0\*/2021

18

LVM

29/1\*/2020

19

MMA

20/0\*/2020

20

MEPS

24/0\*/2021

21

12/1\*/2020

22

FJYL

25/0\*/2020

11 Destacan que dicho reconocimiento fue realizado en mayo de 2019. Sin embargo, no brindan información adicional para su identificación.

12 Sobre este aspecto, precisa la solicitud de tutela que padecen esta situación de vulnerabilidad ya sea porque son los pacientes o porque responden por familiares que sufren una de estas condiciones de salud.

13 Como respuesta al derecho de petición, con fecha del \*\* de mayo de 202\*, el \* de junio de 202\* el GIT Refugio, Secretaría Técnica de la CONARE, solicitó a WPD, que tiene como beneficiario dentro de su solicitud a CACD, que informara a Migración Colombia su decisión acerca de su PPT y el salvoconducto de permanencia. Específicamente pidió que sus beneficiarios, a quienes se les aprobó el PPT, solicitaran a la autoridad migratoria cancelar sus permisos para poder continuar con el trámite de la solicitud de reconocimiento del núcleo como refugiados.

14 Folio 8 de la solicitud de tutela.

15 Así fue exigido en la respuesta dada a la petición de la señora WPD por el GIT para la Determinación de la Condición de Refugiado, el \* de junio de 202\*.

16 Folio 8 de la solicitud de tutela.

17 Ibíd., folio 24.

18 Ibídem.

19 Folios 24 y 25 de la solicitud de tutela.

20 Folio 25 de la solicitud de tutela.

21 Ibídem.

22 Anexo 1 de la solicitud de tutela.

23 Ibíd., anexos 2 y 3.

24 Ibíd., anexo 5.

25 Ibíd., anexo 6.

26 Ibíd., anexo 7.

27 Ibíd., anexo 8.

28 Ibíd., anexo 9.

29 Señala que la respuesta la da a través de su Secretaría Técnica de la CONARE.

30 En concreto dijo que Migración Colombia tiene la función de expedir los documentos relacionados, entre otros, con salvoconductos y prórrogas de permanencia, de conformidad con el artículo 2.2.1.11.4.9 de Decreto 1067 de 2015.

31 En particular, lo dispuesto en los artículos 62 y 63 de la Ley 2136 de 2021 y en el título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015 que establece las funciones de la CONARE y las etapas del procedimiento para la concesión del estatus de refugiado y el art. 2.2.3.1.1.1 que desarrolla los instrumentos internacionales en materia de refugio.

32 Le pidieron la información relacionada con el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015.

33 Le pidieron la información relacionada con el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015.

34 Decisión que fue adoptada luego de que la solicitante acreditara el cumplimiento de las exigencias frente a uno de sus beneficiarios.

35 Las copias faltantes de las actas de nacimiento de dos beneficiarias.

36 Fotocopia del documento de identidad del país de origen, en forma legible.

37 Una foto 4x5 fondo azul de ella y de su beneficiario.

38 De conformidad con el artículo 2.2.3.1.6.13 del Decreto 1067 de 2015. Por lo tanto, el 16 de \*\*\* de 2021 le informaron a la solicitante que la Cancillería le pidió al ICBF que asuma la representación del niño en el trámite del refugio y radique la solicitud de refugio a nombre de este.

39 Para concluirlo, señaló la cartera ministerial que revisó la base de datos del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado; de la Oficina de Correspondencia y del Centro Integral de Atención al Ciudadano -CIAC-.

40 Artículo 2.2.3.1.6.1.

41 Fundamentada en el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015.

42 Fijado en el título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015.

43 Del Ministerio de Relaciones Exteriores.

44 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario el Sector Salud y Protección Social.

45 Folio 29 del escrito de contestación.

46 Ibíd., folio 31.

47 De conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.3.1.6.6. del Decreto 1067 de 2015.

48 Folio 32 del escrito de contestación.

49 En virtud del numeral 4 del artículo 2.2.3.1.6.3 del Decreto 1067 de 2015.

50 Folio 33 del escrito de contestación.

52 Cita textualmente algunos apartes de la Sentencia T-250 de 2017 de la Corte Constitucional.

53 Hace referencia a los Decretos Ley 4057 y 4062, ambos de 2011.

54 Decreto 216 de 2021 y Resolución No. 0971 del 28 de abril de 2021. Enfatizando en que esa unidad administrativa en la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos debe garantizar los derechos de poblaciones de especial protección y que existen unos tiempos fijos para que los migrantes se inscriban en el Registro Único de Migrantes Venezolanos.

55 Folio 5 del escrito de contestación.

56 *Ibíd.*, folio 6.

57 Frente a este último punto no hizo referencia a alguna situación en particular.

58 Sobre este punto cita a Pelacani, Moreno, Did-Ayesta y Tobón, 2021. Sin embargo, el documento no brinda más información en relación con el texto.

59 Thiriat y Peña (2021). Páginas 55 y 56. El documento no brinda más información respecto del texto citado.

60 Folio 4 del escrito de intervención.

61 Así ha sido indicado, entre otras, en las sentencias T-593 de 2017 y T-363 de 2022.

62 Modificado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021.

63 Posición reiterada en la Sentencia T-011 de 2022.

64 En la Sentencia SU-027 de 2021 se concluyó que es posible que el juez constitucional encuentre acreditada la temeridad por existir identidad en los procesos (de partes, de causa petendi y de objeto) a pesar de que el actor, en principio, haya intentado diferenciar la nueva solicitud de tutela de una anterior a partir de la exposición de un desarrollo argumentativo

diferente.

65 La Sala Plena estableció cuatro excepciones a la declaración de la actuación temeraria a pesar de constatarse la triple identidad (de partes, de causa petendi y de objeto), a saber: (i) que la persona estaba en una condición de ignorancia o indefensión que la llevó a actuar por miedo insuperable o por la necesidad extrema de que le protegieran sus derechos y no por mala fe; (ii) el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; (iii) el surgimiento de hechos nuevos posteriores a la presentación de la solicitud o que se omitieron en el trámite de tutela o cualquier otra situación que no se tomó como base para la decisión anterior y que implica la necesidad de proteger los derechos fundamentales y, (iv) cuando la Corte Constitucional profiere una sentencia de unificación, cuyos efectos son extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-027 de 2021.

66 También existe cuando se actúa por medio de su apoderado o representantes.

67 Expediente T-8.118.741.

68 Normativa que, entre otras cosas, estableció en el párrafo del artículo 17 lo siguiente: “[e]l solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). [...]”.

69 La decisión de primera instancia fue proferida el 7 de julio de 2020 por el Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, como puede corroborarse en el archivo “FALLO DE TUTELA 2020-00118.pdf” del expediente digital con radicado T-8.118.741. La sentencia de segunda instancia fue proferida el 20 de agosto de 2020 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Visible en el archivo “Fallo segunda instancia.pdf” del mencionado expediente digital.

70 Las pretensiones principales de esta solicitud de tutela se orientan a ordenarle a las entidades accionadas que (i) se abstengan de exigir, requerir, instar o incitar al desistimiento de la solicitud de refugio en caso de aprobación del PPT; (ii) habiliten a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana que puedan acceder al PPT para que se les entregue de forma transitoria ese documento hasta tanto se decida de

fondo su solicitud de refugio; (iii) se abstengan de promover la renuncia o el desistimiento del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado hasta tanto se defina la confirmación del otorgamiento o negación del PPT, y (iv) se abstengan de cancelar de forma automática los salvoconductos de permanencia SC-2 en caso de aprobación de entrega del PPT.

71 En la primera solicitud de tutela los hechos daban cuenta de unos reparos en relación con el salvoconducto SC-2 y el tiempo de resolución de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y a partir de esa argumentación dirigieron sus pretensiones a que se les ordenara a las entidades acusadas que: (i) habilitaran expresamente el salvoconducto SC-2 para la realización de actividades lucrativas durante el tiempo en que se resuelva la petición de refugio y (ii) resolvieran sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en un plazo razonable. Ver el expediente digital del radicado T-8.118.741. Archivo “001 Demanda.pdf”, folio 20.

72 Inciso 5 de las consideraciones del presidente de la República para dictar el Decreto 1067 de 2015.

73 Según el artículo 10 del Decreto 216 de 2021 la creación del PPT se “adiciona el párrafo transitorio al artículo 2.2.1.11.2.5. de la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2. del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 [...]”.

74 El artículo 10 del Decreto 216 de 2021 señala: “CREACIÓN DEL PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL. Por el término de vigencia del presente Estatuto, créase el Permiso por Protección Temporal (PPT) para migrantes venezolanos, para lo cual se adiciona el párrafo transitorio al artículo 2.2.1.11.2.5. de la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2. del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 2o del Decreto 1325 de 2016, el cual quedará de la siguiente manera: || ‘Artículo 2.2.1.11.2.5. De los permisos. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia desarrollará mediante acto administrativo, lo concerniente a los tipos, características y requisitos para el otorgamiento de los Permisos de Ingreso y Permanencia, Permisos Temporales de Permanencia a los visitantes extranjeros que no requieran visa y que ingresen al territorio nacional sin el ánimo de establecerse en él, y los Permisos de Ingreso de Grupo en Tránsito. || PARÁGRAFO TRANSITORIO. Créase el Permiso por Protección Temporal (PPT) contemplado en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal,



el cual será desarrollado, implementado y expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. || El Permiso por Protección Temporal (PPT) tendrá vigencia hasta la fecha del último día de vigencia del presente Estatuto y no será prorrogable”.

75 El detalle de las mencionadas funciones y la totalidad de las que recae en la CONARE se encuentran en el artículo 2.2.3.1.2.4 del decreto estudiado.

76 Entre otras cosas, destaca que se debe presentar la solicitud ante Migración Colombia quien (i) la remitirá en 24 horas al Ministerio de Relaciones Exteriores y (ii) le expedirá un SC de permanencia por cinco días. Periodo este último, en el que se debe ratificar o ampliar la solicitud de refugio ante el despacho del viceministro de Asuntos Multilaterales cumpliendo los requisitos del artículo 2.2.3.1.6.2 del decreto bajo estudio.

77 De conformidad con el artículo 17 del Decreto 216 de 2021.

78 De conformidad con el artículo 11 del Decreto 216 de 2021.

79 Así lo precisa el parágrafo 1 del artículo 2.2.3.1.6.1 del decreto estudiado.

80 El artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015 establece: “CONTENIDO DE LA SOLICITUD. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá contener la siguiente información: || 1. Nombres y apellidos completos del interesado y de sus beneficiarios. || 2. Fotocopia del Pasaporte y/o documento de identidad del país de origen o de residencia habitual. No obstante, si el solicitante no puede aportar la documentación, se recibirá declaración bajo la gravedad del juramento sobre su identidad. Aun así se adelantarán los trámites necesarios para lograr su plena identificación, salvaguardando los principios que orientan la condición de refugiados en el ámbito de los instrumentos internacionales. || 3. Fecha y forma de ingreso al país. || 4. Dirección, número telefónico y/o correo electrónico a través de los cuales pueda ser localizado. Si en cualquier momento del procedimiento el solicitante cambia de dirección u otro dato de contacto, deberá informarlo a la Secretaría Técnica. || 5. Relato completo y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud. || 6. Documentos que respalden la solicitud, si los tuviere. || 7. Fotografía reciente a color 3x4 cm, fondo azul. || 8. Firma del interesado. Cuando se trate de personas que no sepan o no puedan firmar, se procederá a la firma a ruego, como lo prevén los artículos 39 y 69 del Decreto 960 de 1970. || 9. Manifestación expresa sobre su voluntad de

ser o no notificado o contactado mediante correo electrónico”.

81 Artículos 2.2.3.1.6.16 y 2.2.3.1.6.18, respectivamente.

82 Artículo 2.2.3.1.6.20.

83 Artículo 2 del Decreto 216 de 2021. “VIGENCIA DEL ESTATUTO. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal tendrá una vigencia de diez (10) años. || PARÁGRAFO. El Gobierno nacional podrá prorrogar o dar por terminados los efectos del Estatuto en cualquier momento, en virtud de la facultad discrecional que le asiste en materia de relaciones exteriores”.

84 Se tendrán en cuenta los decretos 1016 de 2020 y 216 de 2021.

85 Por medio del cual se modifican los artículos 2.2.1.11.4.9 y 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

86 Inciso noveno de las consideraciones de la mencionada norma.

87 Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

88 Inciso primero de las consideraciones, el cual se fundamentan en el artículo 1 de la Constitución.

89 Inciso segundo de las consideraciones.

90 Ibíd., inciso tercero.

92 Ibíd., incisos 8 al 11. También destaca los artículos 28 y 30 de la Ley 146 de 1994 que resaltan los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares a recibir atención médica urgente y acceder a educación.

93 Incisos 19 a 26 de las consideraciones. En este punto, en las consideraciones se resalta el Decreto 117 de 2020 y las resoluciones Nos. 5797 de 25 de julio de 2017; 0740 del 5 de

febrero de 2018; 6370 de 1 de agosto de 2018; 10064 de 3 de diciembre de 2018; 10677 de 18 de diciembre de 2018; 2540 del 21 de mayo de 2019; 2634 del 28 de mayo de 2019; 3548 del 3 de julio de 2019; 0240 del 23 de enero de 2020; 1667 de 2 de julio de 2020; 2185 de 28 de agosto de 2020 y 2502 de 23 de septiembre de 2020, todas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

94 *Ibíd.*, inciso 36.

95 *Ibíd.*, inciso 40.

96 Inciso 41 de las consideraciones.

97 *Ibíd.*, inciso 42.

98 *Ibíd.*, inciso 46.

99 *Ibíd.*, inciso 49.

100 Ver artículo 2 de la Ley 2136 de 2021, que fija otros objetivos adicionales a los mencionados.

101 Consultar el artículo 3 de la Ley 2136 de 2021 que fija, además, otros lineamientos de la PIM.

102 Ver el artículo 4 de la Ley 2136 de 2021 que señala además otros principios.

103 Artículo 5 de la Ley 2136 de 2021, que también señala otros ejes de la PIM.

104 Con todo, el artículo 40 también señala la promoción de otro tipo de acciones.

105 Ley 35 de 1961.

106 Ley 65 de 1969.

107 Artículo 1 de la convención, numeral 2º. Sin embargo, se precisa que (i) el mencionado artículo también fija otra condición y que (ii) el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 eliminó las restricciones temporales y espaciales de la definición de refugiados que fijó la convención y, en lo que tiene que ver con el texto transcrito, suprimió la expresión “a

consecuencia de tales acontecimientos”.

108 Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

109 En esa sentencia, la Sala Sexta de Revisión estudió una solicitud de tutela presentada en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil porque presuntamente vulneró los derechos de una menor de edad al exigirle el requisito de apostilla del registro civil expedido en Venezuela para poder realizar su inscripción extemporánea de nacimiento. A la niña le fueron amparados sus derechos al precisar, entre otras cosas, el contenido del derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, en particular, el principio de no devolución y el deber correlativo del Estado de no exigir requisitos que impliquen un retorno involuntario y de adoptar medidas que faciliten a los refugiados el acceso a la documentación necesaria para el ejercicio efectivo de sus derechos.

110 En dicha sentencia, la Sala Tercera de Revisión estudió una solicitud de tutela presentada por dos personas de nacionalidad venezolana a quienes les negaron la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y, en su lugar, les concedieron una medida complementaria. Sin embargo, los accionantes consideraron que la actuación descrita era violatoria de sus derechos fundamentales. En su momento, la Sala consideró, entre otras cosas, la existencia de un deber estatal de garantizar los derechos fundamentales de los extranjeros en Colombia y enfatizó en la existencia de un mandato de igual reconocimiento de derechos a favor de nacionales y extranjeros, aunque, atendiendo a las circunstancias del caso, reconoció que se encontraban ante una diferenciación razonable al exigirle homologar los títulos académicos para poder ejercer su profesión.

111 Los solicitantes señalaron en su petición de refugio, entre otras cosas, que (i) son nacionales venezolanos; (ii) en su país se dedicaban al comercio y tenían una situación económica “solvente”; (iii) empezaron a ser víctimas de extorsión y recibieron amenazas de muerte persistentes y sistemáticas; (iv) denunciaron la situación ante las autoridades venezolanas y no obtuvieron respuesta; (iv) se “dieron cuenta de la aquiescencia y convivencia del Estado venezolano con el grupo que [l]os estaba amenazando”; (v) hombres armados llegaron a su casa y no se sintieron seguros en Venezuela, y (vi) solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia cuando su situación empeoró por dejar de pagar las extorsiones.

112 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, y Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

113 Corte Constitucional, Sentencia T-250 de 2017.

114 En el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 2067 de 2015.

115 Aprobada mediante la Ley 70 de 1986.

116 La visa de estudios la consideró razonable porque a) persigue el propósito general buscado por la política migratoria del Estado colombiano al prever distintas clases de visa. En concreto, el de controlar los propósitos con los que las personas extranjeras ingresan a nuestro territorio; b) garantiza que las instituciones educativas puedan certificar posteriormente los estudios realizados y c) promueve el cumplimiento del deber legal de que todas las personas que se encuentren en el país tengan un documento de identificación válido.

117 Del Ministerio de Relaciones Exteriores.

118 Artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015. “SALVOCONDUCTO (SC). <Inciso modificado por el artículo 1 del Decreto 1016 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Es el documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que así lo requiera, documento que será regulado por esta Unidad. Los salvoconductos serán otorgados en las siguientes circunstancias: [...] SC-2. Salvoconducto para permanecer en el país, en los siguientes casos: || [...] -<Ítem modificado por el artículo 1 del Decreto 1016 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Al extranjero que deba permanecer en el país, mientras resuelve su situación de refugiado o asilado y la de su familia, a quienes se les podrá limitar la circulación en el territorio nacional de conformidad con el artículo 2.2.3.1.4.1 de este decreto. En el presente caso, el término de duración del Salvoconducto será de hasta ciento ochenta (180) días calendario, prorrogables a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lapsos iguales [...]. || PARÁGRAFO. El extranjero al que se le expida un salvoconducto (SC-1) para salida del país, no podrá ejercer actividad u ocupación, so pena que se le impongan las sanciones administrativas a que hubiere lugar” (subrayas fuera de texto).

119 Como se aprecia, entre otras, en el folio 8 del archivo “08Anexo6.pdf” y en el folio 2 del archivo “09Anexo7.pdf”.

120 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y se deroga la Resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017”. En el artículo 2.2.1.11.4 del Decreto 1067 de 2015 se establece lo siguiente: “REGLAMENTACIÓN DE VISAS. <Artículo modificado por el artículo 47 del Decreto 1743 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Relaciones Exteriores, reglamentará mediante Resolución todo lo concerniente a la clasificación de las Visas, sus requisitos y demás trámites y procedimientos relacionados con la materia”. En cumplimiento de ello, la mencionada cartera ministerial profirió la Resolución No. 5477 de 2022.

121 Numeral 3 del artículo 24 de la Resolución No. 5477 de 2022.

122 Quintana Aranguren, J.J. (coord.). (2022). Diccionario de la diplomacia moderna: terminología técnica de diplomacia, derecho internacional y relaciones internacionales. Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 260.

123 Artículo 2.2.1.4.1.6. del Decreto 1067 de 2015 y artículo 36 de la Resolución No. 6888 de 2021.

124 Numeral 3º del Parágrafo 2 del artículo 2.2.1.4.1.6. del Decreto 1067 de 2015 y del artículo 36 de la Resolución 6888 de 2021.

125 Quintana Aranguren, J.J. (coord.). (2022). Diccionario de la diplomacia moderna: terminología técnica de diplomacia, derecho internacional y relaciones internacionales. Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 193.

126 Artículo 16 del Decreto 216 de 2021. “CONCURRENCIA DE PERMISOS. El ciudadano venezolano que sea titular de un Permiso por Protección Temporal no podrá contar con ningún otro tipo de Permiso otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. [...]”.

128 Inciso segundo, parágrafo transitorio, del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015.

129 *Ibíd.*

130 Página 4 del escrito de tutela.

131 Página 33 del escrito de contestación.

132 En efecto, el mencionado señor no aportó prueba alguna de presentación de su solicitud y, además, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que tampoco se encontró registro alguno de su supuesta solicitud de reconocimiento (*supra*, 26). Folio 21 del escrito de contestación. Visible en el archivo “22RtaCancilleria.pdf” del expediente digital.

133 Corte Constitucional, Sentencia SU-397 de 2021.

134 Artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015.

135 Artículo 2.2.3.1.6.21 del Decreto 1067 de 2015.

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

137 Artículo 2.2.3.1.6.16 del Decreto 1067 de 2015.

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

139 Artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015.

140 Artículos 2.2.3.1.6.4 y 2.2.3.1.6.5 del Decreto 1067 de 2015.

141 Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia

migratoria.

142 En el Pacto Mundial Sobre Los Refugiados, adelantado por Naciones Unidas en el año 2018 en Nueva York, se expuso la necesidad de contar con mecanismos de tramitación equitativa y eficiente de las solicitudes individuales de protección internacional porque por medio de ellos se proporciona a los Estados de la oportunidad de determinar debidamente la condición de las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con sus obligaciones internacionales. Visible en: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2020-05/GCR%20Booklet%20ES.pdf>, página 26.

143 Artículo 16 del Decreto 216 de 2021.