TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-246/24

DERECHO AL TRABAJO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE-Vulneración en trámite de solicitud de refugio

(Las accionadas) restringieron el ejercicio del derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. Esto es así, fundamentalmente porque no brindaron ninguna alternativa eficaz para que, mientras las solicitudes de refugio se resolvían, pudieran ejercer el derecho al trabajo… los accionantes no pudieron (i) obtener una visa de trabajo y (ii) acceder al PEPFF o PPT y, al mismo tiempo, mantener en curso la solicitud de refugio.

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

CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO PARA RECONOCER EL ESTATUS DE REFUGIADO-Flexibilización de los requisitos legales a favor de extranjeros en circunstancias de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL-Deberes mínimos de las autoridades estatales

POLITICA MIGRATORIA DEL ESTADO COLOMBIANO-Regulación

(…) la Constitución asigna al presidente de la República la competencia para dirigir las relaciones internacionales, lo que le otorga un amplio margen para definir las políticas migratorias y, en particular, las alternativas de regularización de los migrantes que solicitan refugio, así como los beneficios y permisos laborales a los que estas personas pueden acceder mientras se resuelve su solicitud de protección internacional. La Corte Constitucional ha señalado, sin embargo, que este margen no es absoluto y no implica que los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia estén

desprotegidos mientras se resuelve su solicitud. Conforme a la Constitución y al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe garantizar, sin discriminación, el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho al trabajo, de los migrantes que solicitan refugio

DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES-Deber de no discriminación

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

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación por origen nacional

TRABAJADOR MIGRATORIO-Protección

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Mecanismos extraordinarios o transitorios para regularizar la residencia en el país de migrantes en situación irregular

VISAS PARA EXTRANJEROS-Desarrollo normativo

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Requisitos

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

El Gobierno Nacional diseñó, entre otros, dos mecanismos extraordinarios de regularización que permitían a los migrantes venezolanos ejercer el derecho al trabajo: el PEPFF y el PPT. Sin embargo, por expresa disposición reglamentaria, estos documentos son incompatibles con el SC-2, que portan los solicitantes de refugio. Los solicitantes de refugio que deseen acceder a estos permisos deben desistir del trámite de protección internacional. La Corte Constitucional ha reiterado que la obligación de desistir al SC-2, como condición para acceder al PPT, vulnera los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos a solicitar asilo e igualdad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-246 DE 2024

Expediente: T-8.118.741

Acción de tutela presentada por Camilo, Rosa, Alfonso y otros contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Antonio José Lizarazo Ocampo, así como por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

Antecedentes. Entre julio de 2018 y junio de 2020, un grupo de 39 ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio nacional, por haber sido víctimas de persecución, secuestro, amenazas, enfermedades crónicas, discriminación y otras condiciones de riesgo en su país de origen, presentaron al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, el "MRE") solicitudes de reconocimiento de estatus de refugio. Con la presentación de esta solicitud, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, la "UAEMC"), expidió a los accionantes un salvoconducto SC-2, el cual les permitía permanecer de manera regular en territorio nacional mientras se resolvía su solicitud. A la fecha de presentación de la acción de tutela, el MRE no había resuelto sus solicitudes de refugio.

Los accionantes presentaron peticiones al MRE, en las que le solicitaron que precisara si el salvoconducto SC-2 era un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. El MRE

presentó respuestas contradictorias a estas solicitudes, pues, de un lado, el 17 de mayo de 2019 informó que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, la "CONARE") dispuso eliminar una restricción contenida en estos salvoconductos, que prohibía a los solicitantes ejercer su derecho al trabajo. De otro lado, el 6 de junio de 2019 informó a los accionantes que, si bien el salvoconducto SC-2 no contempla restricciones para trabajar, lo cierto es que la Resolución 6045 de 2017 disponía que todos los nacionales extranjeros que quisieran vincularse laboralmente en el país debían contar con una visa o permiso de trabajo.

El Decreto 117 de 2020 creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización ("PEPFF"), el cual permitía que los migrantes venezolanos accedieran a su derecho al trabajo. Sin embargo, la Resolución 289 de 2020, expedida por la UAEMC, dispuso que los portadores del salvoconducto SC-2 no podían ser destinatarios del PEPFF.

La acción de tutela. El 24 de junio de 2020, los accionantes interpusieron acción de tutela en contra del MRE y la UAEMC, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, dignidad humana y debido proceso administrativo. Esto, por dos razones principales.

Primero. El MRE vulneró su derecho al debido proceso administrativo porque desconoció la garantía procesal de plazo razonable. Argumentaron que el MRE había dilatado de manera injustificada la resolución de sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, pues había tardado entre 1 y 3 años en resolverlas. Esto, pese a que tales solicitudes no eran complejas. En su criterio, la demora impactaba de manera desproporcionada sus derechos fundamentales porque, mientras se resolvía la solicitud, no podían desarrollar actividades lucrativas.

Segundo. El MRE y la UAEMC vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y dignidad humana, porque los privaron de toda posibilidad de ejercer actividades laborales mientras se resolvía su solicitud de refugio. En concreto, sostuvieron que (i) el MRE interpretó de manera equivocada y arbitraria las normas aplicables al salvoconducto SC-2, al concluir que este documento no habilita a los solicitantes de refugio a ejercer el derecho al trabajo y (ii) la UAEMC excluyó a los portadores del salvoconducto SC-2 como beneficiarios del PEPFF, el cual les hubiera permitido trabajar mientras se resolvía su solicitud.

Decisión de la Sala. La Sala encontró que las pretensiones de los accionantes podían ser clasificadas en dos grupos: (i) las que versan sobre la protección de los derechos al trabajo, mínimo vital y dignidad humana y (ii) las encaminadas a proteger los derechos al debido proceso administrativo (garantía de plazo razonable).

1. Pretensiones relacionadas con el derecho al debido proceso. La Sala concluyó que, conforme a su situación actual, los accionantes podían clasificarse en 4 grupos: (i) aquellos a quienes el MRE reconoció la condición de refugiado; (ii) los que el MRE les resolvió de fondo su solicitud, pero negó el reconocimiento; (iii) aquellos que desistieron de su solicitud para acceder a un PPT y (iv) los que no tienen una solicitud de refugio activa, porque el MRE la inadmitió o archivó. En relación con cada uno de estos grupos resolvió lo siguiente:

i. (i) Grupos 1 y 2. La Sala encontró que respecto de los grupos 1 y 2 operó la carencia actual de objeto por hecho superado y situación sobreviniente respectivamente, debido a que el MRE resolvió de fondo sus solicitudes. Con todo, la Sala consideró que era procedente emitir un pronunciamiento de fondo con el objeto de llamar la atención sobre la falta de conformidad de la situación que originó la tutela y avanzar en la comprensión de la garantía procesal de plazo razonable en los procesos de reconocimiento de la condición de refugio. En cuanto al fondo, la Sala concluyó que el MRE vulneró la garantía procesal del plazo razonable, habida cuenta de que resolvió sus solicitudes en un período de tiempo excesivamente prolongado que osciló entre 1 y 4 años. La Corte consideró que este término era irrazonable porque las solicitudes de refugio no eran complejas, los accionantes se encontraban en situaciones de vulnerabilidad y el MRE incurrió en acciones y omisiones que incidieron de forma negativa en la celeridad del trámite.

ii. (ii) Grupo 3. La Sala encontró que frente al grupo 3 operó la carencia actual por daño consumado, debido a que el daño que se pretendía evitar con la tutela se materializó, habida cuenta de que, por la demora en el trámite de refugio, los accionantes resolvieron desistir de sus solicitudes para poder ejercer actividades lucrativas. La Sala encontró que el MRE y la UAEMC vulneraron el derecho al debido proceso y a solicitar asilo de este grupo de accionantes. La Sala reiteró que, conforme las reglas fijadas en la sentencia SU-543 de 2023, la prohibición de concurrencia entre el PPT y la solicitud de refugio, prevista en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, vulnera los derechos fundamentales de los solicitantes de

refugio a solicitar asilo, debido proceso e igualdad que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, por lo que las autoridades migratorias tenían el deber de inaplicarlos.

iii. (iii) Grupo 4. La Sala concluyó que frente a este grupo de accionantes no operó la carencia actual de objeto. En el fondo, la Sala encontró que, de un lado, el MRE no vulneró los derechos fundamentales de 6 accionantes a quienes archivó su solicitud de refugio, con fundamento en que no comparecieron a la entrevista. Esto, (i) porque el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015 prevé la no comparecencia de la entrevista como una causal de archivo, (ii) los accionantes fueron debidamente notificados de la citación a las entrevistas y (iii) el archivo obedeció a la conducta negligente de los accionantes. Por otra parte, la Sala encontró que el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Andrés, porque archivó su solicitud de manera arbitraria y le impuso barreras administrativas injustificadas, al condicionar la admisión de su solicitud de refugio a que aportara una copia de su documento de identificación. Esto, pese a que (i) el accionante informó que no contaba con tal documento por motivos de fuerza mayor y (ii) en todo caso, presentó la información sobre su identidad bajo la gravedad de juramento, tal y como lo admite el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015.

2. Pretensiones relacionadas con el derecho al trabajo, mínimo vital, asilo e igualdad. La Sala encontró que frente a estas pretensiones los accionantes podían ser clasificados en 3 grupos: (i) los accionantes que fueron reconocidos como refugiados y cuentan con visa tipo “M” o permiso de trabajo; (ii) los accionantes que, aunque no fueron reconocidos como refugiados, cuentan con un PPT y (iii) aquellos que no tienen una solicitud activa de refugio activa y tampoco cuentan con una visa, permiso de trabajo ni PPT. En relación con cada uno de estos grupos la Sala encontró lo siguiente:

i. (i) Grupo 1. La Sala consideró que frente a este grupo de accionantes se presentó la carencia actual de objeto por hecho superado, porque actualmente cuentan con una visa o PPT que les permite trabajar. Con todo, la Sala se pronunció de fondo y concluyó que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, por dos razones. Primero, mientras su solicitud de refugio estuvo activa, los accionantes se enfrentaron a barreras que, de jure y de facto, les impidieron acceder a un permiso de trabajo. Esto, porque (i) el salvoconducto SC-2 no es un documento habilitante de trabajo y (ii) no podían acceder a una visa mientras se resolvían sus solicitudes, por cuanto (a) la Resolución 6045 de 2017

imponía requisitos que difícilmente los accionantes podían cumplir y (b) la Resolución 5477 de 2022 prescribe que los portadores del salvoconducto SC-2 no pueden solicitar una visa. Segundo, los accionantes no podían acceder a los mecanismos de regularización que el Gobierno Nacional ha diseñado para los migrantes venezolanos, a saber, PEPF o PPT. Esto es así, porque (i) el artículo 2° del Resolución 289 de 2020 disponía de forma expresa que el PEPFF no podía expedirse a quienes portaran salvoconducto y (ii) los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021 prevén que no puede existir concurrencia entre SC-2 y PPT.

ii. (ii) Grupo 2. La Sala encontró que frente a este grupo de accionantes operó la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, porque los accionantes contaban con un PPT que los habilitaba a trabajar. Con todo, la Sala concluyó que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales de este grupo de accionantes. Esto, porque mientras resolvían sus solicitudes de refugio y antes de que el PPT fuera expedido, los privaron injustificadamente de realizar actividades lucrativas que les permitieran satisfacer sus necesidades básicas.

iii. (iii) Grupo 3. La Sala constató que frente a este grupo de accionantes no operó la carencia actual de objeto. En el fondo, concluyó que las accionadas vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio e igualdad de los accionantes que no fueron reconocidos como refugiados, no cuentan con visa de trabajo y, además, no tienen PPT. Esto fundamentalmente porque, desde la radicación de su solicitud de refugio hasta a la fecha, han estado imposibilitados de ejercer legalmente el derecho al trabajo. Además, les negaron, suspendieron o no resolvieron sus solicitudes de PPT, por la única razón de que no desistieron del trámite de solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado. Asimismo, sus solicitudes de PPT siguen suspendidas o sin resolver, a pesar de que sus solicitudes de refugio fueron resueltas y no existe ninguna prohibición legal o reglamentaria para que puedan acceder a este permiso.

Órdenes y remedios. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptó los siguientes remedios:

i. (i) Revocó parcialmente los fallos de instancia, que ampararon el derecho fundamental al debido proceso administrativo de 36 accionantes. En su lugar, (a) declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, situación sobreviniente y daño consumado y (b) amparó los

derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, mínimo vital e igualdad de los accionantes respecto de los cuales no se configuró carencia actual de objeto.

ii. (ii) Ordenó a la UAEMC que continúe con el trámite de expedición del PPT de los 6 accionantes cuyo trámite se suspendió mientras la solicitud de refugio se resolvía. En caso de que constate el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y el reglamento, la Corte ordenó expedir el PPT en el menor tiempo posible.

iii. (iii) Ordenó al MRE que reanude la solicitud de refugio de Andrés y no condicione el trámite a la presentación de un documento de identidad. Asimismo, le ordenó a las accionadas que orienten al señor Flórez sobre el trámite que debe surtir para obtener un documento de viaje y garantizar que, mientras la solicitud de refugio se resuelve, el accionante pueda ejercer el derecho al trabajo.

iv. (iv) Ordenó al MRE que reanude el trámite de la solicitud de refugio de los accionantes que desistieron de su solicitud para acceder a un PPT, siempre que estos manifiesten su voluntad en ese sentido. Esto, porque la decisión de estos accionantes de renunciar a la solicitud de refugio no fue voluntaria, sino que obedeció, exclusivamente, a la necesidad de proteger su mínimo vital y obtener el PPT mientras que el MRE resolvía sus solicitudes.

v. (v) Ordenó al MRE y a la UAEMC que informen de manera clara y precisa a todos los accionantes sobre (i) el estado de sus solicitudes de refugio y de expedición de PPT y (ii) su situación migratoria.

vi. (vi) Ordenó al MRE y a la UAEMC que definan y sistematicen una ruta clara y accesible que oriente a la población de origen venezolano sobre sus alternativas para permanecer legalmente en territorio nacional, así como los requisitos que deben cumplir y los plazos estimados para la resolución de sus solicitudes.

ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. 1. La presente acción de tutela fue presentada por 39 ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio colombiano “por las difíciles condiciones de crisis institucional, política y social que enfrenta actualmente” su país. En particular, alegan ser víctimas de

“persecución, secuestro, amenazas, enfermedades crónicas, discriminación por identidad sexual y de género diversa y en general condiciones de riesgo” para su vida y las de su familia en su país de origen. Los accionantes son: Camilo, Rosa, Alfonso, Roberto, Laura, Natalia, Andrés, José, Sofía, Paula, Marta, Estella, Blanca, Lorena, Sandra, Juliana, Armando, Beatriz, Patricia, Consuelo, Julieta, Catalina, Sebastián, Rodolfo, Alejandro, Miguel, Federico, Luis, Ariel, Esmeralda, Camila, Fernando, Carlos, Simón, Marcela, Úrsula, Isabella, Carolina y Antonio.

2. Cada uno de los accionantes, al momento de interponer la acción de tutela, presentaba múltiples “factores de vulnerabilidad”, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Factor de vulnerabilidad

Accionantes

Padres y madres cabezas de familia con niñas, niños y adolescentes a cargo

Los siguientes accionantes son madres y/o padres cabezas de familia: Rosa, Alfonso, Roberto, Laura, Natalia, Sofía, Paula, Marta, Estella, Blanca, Lorena, Julieta, Catalina, Alejandro, Miguel, Luis, Ariel, Esmeralda, Simón, Isabella, Carolina y Antonio.

Enfermedades crónicas, ruinosas o catastróficas

Los siguientes accionantes padecen de diversas patologías que los colocan en situación de vulnerabilidad:

* José: hipertensión con sintomatología asociada a trastornos de ansiedad.

* Sofía: paciente de litiasis renal bilateral (infecciones renales recurrentes) sin tratamiento médico definido.

* Sandra: artritis degenerativa y enfermedad hematológica en estudio.

* Juliana: cervicalgia, discopatías degenerativas, epicondilitis derecha; y rectificación de la columna cervical.

* Miguel: litiasis renal bilateral, hidronefrosis bilateral grado 1, doblicocolon con

doblicosigma, enterocolitis, hepatopatía crónica hepatomegalia y un posible cuadro obstructivo renal y hematospermia en diagnóstico.

* Marcela: asma de nacimiento.

Asimismo, los siguientes accionantes tienen a su cargo “personas en condición medica especial”: Camilo, Rosa, Roberto, Marta, Estella, Lorena, Consuelo, Julieta y Luis. En el caso de Lorena, sus dos hijos menores padecen “hiperactividad e hipoglicemia infantil”.

Orientación sexual e identidad de género diversa

Los accionantes Andrés y Federico son “personas con identidad sexual y de género diversa”. Andrés, además de ser miembro de la comunidad LGBTI, “es miembro del pueblo Wayuu, y cuenta con apenas 20 años de edad”.

Situación de discapacidad

Las siguientes accionantes se encuentran “en condición de discapacidad”: Rosa, Sandra y Juliana. Por otra parte, los siguientes accionantes tienen a su cargo personas en situación de discapacidad:

* Roberto: padre de una hija menor de edad en condición de discapacidad por ataques de epilepsia.

* Estella: madre de un hijo de 12 años que padece retraso mental leve, trastornos del comportamiento y epilepsia.

* Lorena: su pareja se encuentra en condición de discapacidad.

* Luis: padre de un hijo de 15 años diagnosticado con síndrome de Asperge.

Otros factores de vulnerabilidad

* Sandra: es una adulta mayor que no puede ejercer actividades lucrativas.

* José: es un adulto mayor que no puede ejercer actividades laborales y se encuentra en “riesgo de habitabilidad en calle”.

3. Entre julio de 2018 y junio de 2020, los accionantes radicaron solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (en adelante, el “MRE”). Conforme al artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, la “UAEMC”), por solicitud del MRE, expidió un salvoconducto SC-2 para cada uno de los accionantes.

4. La siguiente tabla expone las fechas en las que cada uno de los accionantes radicó su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado y las fechas en las que les fue expedido el salvoconducto SC-2:

Accionante

Fecha de radicación de solicitud

Fecha de autorización de salvoconducto SC-2

Camilo

04/06/19

20/06/19

Rosa

10/07/19

22/07/19

Alfonso

25/09/19

10/10/19

Roberto

22/10/19

19/12/19

Laura

12/12/19

Natalia

05/12/19

03/02/20

Andrés

13/02/20

N/A

José

11/07/18

24/07/18

Sofía

23/12/19

19/02/20

Paula

23/09/19

15/10/19

Marta

11/03/20

27/03/20

Estella

25/07/19

30/07/19

Blanca

11/10/19

11/10/19

Lorena

04/09/19

18/09/19

Sandra

28/11/19

13/01/20

Juliana

10/01/20

Armando

06/05/20

08/05/20

Beatriz

14/05/20

15/05/20

Patricia

30/04/20

05/05/20

Consuelo

19/06/20

25/06/20

Julieta

23/01/20

11/03/20

Catalina

27/11/18

04/12/18

Sebastián

16/08/19

26/08/19

Rodolfo

13/12/19

14/02/20

Alejandro

18/10/19

17/02/20

Miguel

10/12/19

30/01/20

Federico

10/02/20

05/03/20

Luis

27/01/20

12/03/20

Ariel

18/11/19

20/02/20

Esmeralda

04/03/20

25/03/20

Camila

06/03/20

17/04/20

Fernando

14/05/20

15/04/20

Carlos

26/12/19

Simón

11/06/19

18/07/19

Marcela

21/05/20

26/05/20

Úrsula

12/12/19

11/02/20

Isabella

14/05/20

12/05/20

Carolina

15/05/20

19/05/20

Antonio

30/08/19

17/09/19

5. El 14 de mayo de 2019 los accionantes presentaron una petición al MRE, en la que solicitaron informar si el salvoconducto SC-2 habilitaba el ejercicio del derecho al trabajo. El 17 de mayo del mismo año, el MRE indicó que “la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, la “CONARE”) dispuso en la Sesión CONARE celebrada el día 29 de enero de 2019, eliminar la restricción contenida en el salvoconducto de permanencia para trámite de refugio (SC2), en virtud de la cual se les impedía a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado ocuparse laboralmente en tanto se resuelva su solicitud”.

6. Luego, el 27 de mayo de 2019, los accionantes presentaron una nueva petición al MRE, en la que le solicitaron, nuevamente, que precisara si los solicitantes de refugio que cuentan con un salvoconducto SC-2 podían ejercer actividades u ocupaciones sin verse expuestos a sanciones administrativas. El 6 de junio de 2019, el MRE les informó que el salvoconducto que expide la UAEMC no contempla restricciones para ejercer actividades lucrativas. No obstante, precisó que, de conformidad con la Resolución 6045 de 2017, los nacionales extranjeros que pretendan prestar servicios temporales a personas naturales o jurídicas en Colombia, vincularse laboralmente, ser contratados por prestación de servicios o desempeñar actividades remuneradas en general, requieren solicitar alguno de los visados o los permisos de trabajo previstos en dicha norma.

7. El Decreto 117 de 2020 creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (“PEPFF”) como un “mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria de los nacionales venezolanos en territorio colombiano, mediante el acceso, de manera alternativa según corresponda en cada caso, a contratos laborales o a contratos de prestación de servicios”. Sin embargo, la Resolución 289 de 2020, expedida por la UAEMC, dispuso que los destinatarios del PEPFF eran todos aquellos ciudadanos venezolanos que se encontraran “en condición migratoria irregular dentro del territorio nacional, es decir, que no sean titulares de un Permiso Especial de Permanencia (PEP), de Visa, de Tarjeta de Movilidad Fronteriza o de Salvoconducto” (subrayado fuera del texto).

2. Trámite de tutela

2.1. La solicitud de amparo

8. El 24 de junio de 2020, los accionantes interpusieron acción de tutela en contra del MRE y UAEMC, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al “mínimo vital de subsistencia, trabajo, dignidad humana y debido proceso administrativo”. Esto, por las razones que a continuación se sintetizan:

9. (i) Presunta violación del debido proceso administrativo. El MRE violó el derecho al debido proceso porque desconoció la garantía procesal de plazo razonable. Los actores sostienen que, a pesar de que el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para resolver las solicitudes de refugio, el MRE ha incurrido en una “dilación injustificada del procedimiento administrativo”. Esto, porque el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado suele tardarse “entre uno y tres años, sin contar con mayor justificación por parte del MRE, más allá de que las solicitudes de refugio se resuelven conforme al orden de llegada de estas”. Según los accionantes, este término es irrazonable por cuanto (i) el “MRE cuenta desde un inicio con los hechos y el material probatorio para tomar una decisión” y (ii) el trámite de reconocimiento es sencillo, porque no es un “procedimiento con múltiples etapas, pues se limita a la presentación de la solicitud de refugio, la entrevista y la decisión”. En su criterio, la demora impacta de forma desproporcionada sus derechos fundamentales, porque, mientras el proceso culmina, no pueden realizar actividades lucrativas hasta tanto se resuelva su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado. Además, enfatizaron en que son “sujetos de especial protección constitucional”, porque son migrantes y se encuentran en situación de vulnerabilidad por distintas causas.

10. (ii) Presunta violación de los derechos al trabajo, mínimo vital y dignidad humana. Los accionantes alegan que el MRE interpretó que, mientras se resolvía su solicitud de refugio, no podían ejercer su derecho al trabajo. Por una parte, señalaron que en la sesión del 29 de enero de 2019 el MRE informó que la CONARE había resuelto eliminar la anotación de los SC-2 que impedía a los solicitantes de refugio realizar actividades lucrativas. En contraste, en la respuesta al derecho de petición del 27 de mayo de 2019, el MRE respondió que para vincularse laboralmente y realizar actividades lucrativas se requería una visa o un permiso de trabajo. En su criterio, esta última interpretación es equivocada y arbitraria porque el

Decreto 1067 de 2015 no impone ninguna restricción al solicitante que porte el salvoconducto SC-2 “para realizar actividades lucrativas o emplearse en el país”.

11. Por otra parte, alegan que el Gobierno Nacional excluyó a los portadores del salvoconducto SC-2 como beneficiarios del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (“PEPFF”). Afirmaron que el Decreto 117 de 2020 creó el PEPFF, el cual era “un mecanismo de formalización laboral” que “NO excluye a solicitantes de refugio o portadores de salvoconducto de permanencia para ser beneficiarios del permiso”. Sin embargo, la UAEMC, mediante la Resolución 289 de 2020, decidió “excluir de forma expresa al portador de salvoconducto de los beneficios de emisión del PEPFF”, por lo que no pueden vincularse “ni formal ni informalmente al sector laboral del país, debido a las barreras impuestas por las autoridades accionadas”. En su criterio, la “doble prohibición” para llevar a cabo actividades lucrativas -el SC2 no habilita ejercer el derecho al trabajo y la Resolución 289 de 2020 no permite acceder al PEPFF- impide “acceder a un mínimo de subsistencia”, que les permita garantizar condiciones de vida en dignidad a ellos y a sus familias.

12. Con fundamento en las anteriores consideraciones, los accionantes formularon las siguientes pretensiones:

12.1. Ordenar a la CONARE que (i) “proceda a incluir de forma expresa en los salvoconductos de permanencia SC- 2 la habilitación de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado para la realización de actividades laborales y lucrativas durante el término de estudio de la solicitud”, (ii) adelante los trámites correspondientes y necesarios a efectos de dar respuesta en un plazo razonable a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de los accionantes, e indique la “fecha (dd/mm/aa) y hora exacta de citación a entrevista de que trata el artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015” y (iii) que, una vez realizada la entrevista correspondiente, “garantice una respuesta ágil y expedita a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de las y los accionantes en un término prudente y acorde al plazo razonable”.

12.2. Ordenar a la UAEMC que “proceda a dar información clara, completa y documentada a las y los accionantes de los derechos y deberes adjudicados al uso del salvoconducto de permanencia para refugiado en proceso de reconocimiento”.

2.2. Trámite de tutela y sentencias objeto de revisión

13. Admisión de la tutela. El 26 de junio de 2020, el Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., Sección Cuarta, admitió la acción de tutela y corrió traslado a las accionadas para que rindieran informe sobre los hechos de la tutela y aportaran la pruebas que consideraran pertinentes para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

14. Escritos de contestación. El 30 de junio de 2020, el MRE y la UAEMC contestaron la tutela:

15. MRE. El MRE solicitó su desvinculación del trámite de tutela, por considerar que no había vulnerado ni amenazado los derechos fundamentales de los accionantes. Lo anterior, con fundamento en, principalmente, tres argumentos:

15.1. El MRE no tiene competencia para expedir Permisos Especiales de Permanencia y cédulas de extranjería. En este sentido, la presunta violación a los derechos de los accionantes, derivada de la imposibilidad de acceder al PEPFF, no le es imputable.

15.2. El MRE no vulneró los derechos al trabajo y al mínimo vital. Afirmó que no era cierto que discrecionalmente hubiera extendido la prohibición de realizar actividades lucrativas a los portadores del salvoconducto SC-2. Por el contrario, sostuvo que, de acuerdo con la Resolución 6054 de 2017, todos los extranjeros que pretendan ejercer actividades laborales debían contar con visa o permiso de trabajo. En este sentido, afirmó que permitir que este salvoconducto equivalga a un permiso de trabajo, como lo pretenden los accionantes, no era jurídicamente procedente y era contrario al principio de legalidad.

15.3. El MRE no violó la garantía de plazo razonable. El Decreto 1067 de 2015 prevé las etapas del procedimiento y los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugio. Indicó que se encontraba adelantando las diferentes etapas del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados de los accionantes. Enfatizó que dicho proceso no tiene un término determinado, por lo que los procesos se habían venido realizando conforme a derecho, con respeto al debido proceso y al derecho a la igualdad de los más de 18.000 solicitantes de refugio. Afirmó que, por el alto número de solicitudes, los términos de respuesta se ajustaban al orden de radicación y la complejidad de cada caso.

16. UAEMC. La UAEMC solicitó su desvinculación del trámite de tutela, por considerar que carece de legitimación en la causa. Afirmó que la CONARE es la entidad competente para recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados

presentadas por los accionantes, quien luego se encarga de comunicar y autorizar a la UAEMC para expedir el salvoconducto de las personas que cumplan con los criterios previstos en la ley. Explicó que el salvoconducto SC-2 es un documento válido para la afiliación de las personas al sistema de seguridad social en salud. Igualmente, adujo que este salvoconducto no equivale a un documento de viaje, permiso temporal de residencia, ni a un permiso de trabajo. El nacional extranjero que se encuentre en territorio colombiano y pretenda realizar determinadas actividades necesita el visado correspondiente.

17. Sentencia de primera instancia. El 7 de julio de 2020, el Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá (en adelante, el "Juzgado 43") dictó sentencia de primera instancia. El Juzgado 43 examinó las presuntas vulneraciones de los derechos al trabajo y al debido proceso, de forma independiente:

17.1. Derecho al trabajo y mínimo vital. El Juzgado 43 negó el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital de todos los accionantes. Lo anterior, al considerar que podían "acceder a la solicitud de visado que le otorgue la autorización laboral, obviamente cumpliendo los trámites pertinentes para dicha opción". Asimismo, encontró que no existían pruebas que demostraran que la UAEMC hubiere omitido brindar "información clara, completa y documentada a los accionantes respecto de los derechos y deberes adjudicados al uso del salvoconducto SC-2". Esto, porque los accionantes no habían presentado ninguna solicitud a esa entidad. Por lo demás, el Juzgado 43 enfatizó que "no era procedente ordenar (…) que se incluya de manera expresa en los salvoconductos de permanencias SC-2" ni que "se habilite la realización de actividades laborales y lucrativas durante el término de estudio de la solicitud". Esto, porque este documento se otorga a los extranjeros para "que durante su estadía en el territorio colombiano se encuentre de manera legal mientras se resuelve su situación de refugiado y la de su familia".

17.2. Debido proceso. El Juzgado 43 encontró que el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de 36 accionantes. Esto, porque no había adelantado la etapa de entrevista prevista en el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015. En consecuencia, ordenó al MRE que, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, adelantara "los trámites pertinentes para surtir la etapa de entrevista a los accionantes". En contraste, negó el amparo del derecho al debido proceso de Andrés, José y Catalina. Lo anterior, al constatar que se habían "adelantado las etapas pertinentes consagradas en el Decreto 1067 de 2015".

18. En tales términos, resolvió:

“PRIMERO: NEGAR la acción de tutela interpuesta por ANDRÉS, JOSÉ y CATALINA de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, ya que no se encontró vulnerado derecho fundamental alguno.

SEGUNDO: CONCEDER la presente acción de tutela interpuesta por los [demás accionantes], quienes actúan en nombre propio, y de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia; y en consecuencia AMPARAR su derecho al debido proceso.

TERCERO: ORDENAR al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, para que en un término máximo de veinte (20) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de esta providencia, adelante los trámites pertinentes para surtir la etapa de entrevista a los accionantes señalados en el numeral anterior, debiendo en el mismo término ponerla en conocimiento de la arte accionante a la dirección informada en el escrito de petición, y enviar dicha constancia de notificación a este Juzgado en aras de acreditar su cumplimiento”.

19. Impugnación. Los accionantes y el MRE impugnaron el fallo de primera instancia:

19.1. Accionantes. Los accionantes solicitaron revocar parcialmente el fallo de instancia y acceder a la totalidad de sus pretensiones. Sostuvieron que la Resolución 6045 de 2017, que exigía tener una visa para poder ejercer el derecho al trabajo, contrariaba de manera evidente postulados constitucionales y desconocía la protección internacional de la que son titulares como migrantes. Esto, porque ignoraba que muchos de los migrantes no pueden adelantar los trámites para acceder a una visa, pues usualmente no cuentan con los recursos y no tienen un pasaporte. Asimismo, reiteraron que la imposibilidad de que los solicitantes de refugio ejercieran el derecho al trabajo ponía en riesgo sus derechos fundamentales. Por otra parte, denunciaron que el MRE había llevado a cabo actuaciones arbitrarias en el trámite de las solicitudes de Andrés y José. De un lado, aseguraron que la accionada exigió de forma injustificada al señor Andrés presentar un documento de identificación para admitir su solicitud, pese a que el accionante declaró bajo la gravedad de juramento que no contaba con tal documento. De otro, afirmaron que al señor José le han realizado dos entrevistas y el MRE no había tenido en cuenta su situación de vulnerabilidad. Por último, reprocharon que el

MRE estaba llevando a cabo las entrevistas a través de formularios, pese a que los accionantes no tienen los medios para diligenciarlos y enviarlos a la entidad para continuar el trámite.

19.2. MRE. El MRE solicitó revocar el fallo de primera instancia y negar el amparo a todos los accionantes. Sostuvo que no había vulnerado el derecho al debido proceso y había actuado con diligencia en el trámite de las solicitudes de refugio. Asimismo, insistió en que (i) el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para cada fase del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y (ii) las solicitudes se resuelven conforme al orden de radicación, la complejidad del asunto y el incremento exponencial en el número de solicitudes. Adujo que, en estos casos, la mayor parte de la carga procedimental se encuentra en cabeza del Estado. Por estas razones, sumado a la coyuntura que actualmente enfrenta el Estado colombiano respecto al éxodo de venezolanos que ha llegado a territorio nacional, sostuvo que el tiempo que ha tardado en resolver las solicitudes de los accionantes era razonable.

20. Sentencia de segunda instancia. El 20 de agosto de 2020, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en adelante, el "Tribunal") confirmó parcialmente el fallo de primera instancia. De un lado, el Tribunal encontró que, tal y como lo concluyó el Juzgado 43, el MRE había excedido el plazo razonable para agotar la fase de entrevista en el trámite de reconocimiento de la solicitud de refugio de 36 accionantes. En criterio del Tribunal el plazo era irrazonable, habida cuenta de "la situación humanitaria que se pretende resolver, dadas las razones de persecución, amenaza y discriminación, en particular, que se aducen como motivo de la petición de refugio". Asimismo, constató que los accionantes actuaron con diligencia, pues habían "cumplido con las etapas previstas en las normas aplicables". Por otra parte, el Tribunal consideró que no era procedente modificar el salvoconducto SC-2 para que los accionantes pudieran trabajar". Esto, porque ello implicaría "una modificación del Decreto 1067 de 2015 (acto de carácter general), para lo cual resulta improcedente este medio de defensa judicial".

21. Con todo, el Tribunal estimó que debía modificar el resolutivo tercero del fallo de primera instancia, pues, "conforme al numeral 5 del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991", el plazo para el cumplimiento de lo resuelto "en ningún caso podrá exceder de 48 horas". Asimismo, agregó una orden dirigida a la UAEMC, para que informara y orientara a "los actores en tutela

sobre la oferta humanitaria gubernamental, intergubernamental y no gubernamental para la atención a la población migrante venezolana".

22. En tales términos, resolvió:

"PRIMERO.- CONFÍRMASE el fallo de tutela proferido el 7 de julio de 2020 por el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá, salvo el ordenamiento tercero que se modificará en el sentido de que el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá citar a los accionantes para entrevista dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, salvo los señores Andrés, José y Catalina.

SEGUNDO.- ADICIÓNASE el siguiente ordenamiento al fallo de tutela proferido el 7 de julio de 2020, por el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Bogotá.

'ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que, dentro de las cuarenta y ocho /(48) horas siguientes a la notificación de esta providencia informe y oriente a los accionantes en tutela sobre la oferta humanitaria gubernamental, intergubernamental y no gubernamental para la atención a la población migrante venezolana'.

TERCERO.- CONFÍRMASE en lo demás".

3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

23. Selección del expediente y suspensión de términos. El 16 de abril de 2021, la Sala de Selección Número Cuatro seleccionó para revisión el expediente de la referencia y lo repartió a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el entonces magistrado Alejandro Linares Cantillo. El 2 de agosto de 2021, el magistrado Linares suspendió los términos del asunto de la referencia.

25. Informes de respuesta a los autos de pruebas. A continuación, la Sala resume las contestaciones de las partes a los autos de pruebas, con especial énfasis en la información recibida en el último informe de pruebas radicado por el MRE y la UAEMC, en el que precisó (i) el estado en el que se encontraban los trámites de refugio y (ii) el estatus migratorio de cada accionante:

26. UAEMC. Explicó que mediante el Decreto 216 de 2021, el Gobierno Nacional expidió el

“Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal”, mediante el cual permitió regularizar la situación migratoria de migrantes venezolanos, por medio del Permiso por Protección Temporal (“PPT”). Asimismo, precisó que, de acuerdo con el artículo 16 de dicho decreto, no puede existir concurrencia entre el PPT y el SC-2. Por último, en cuanto al estado de las solicitudes y estatus migratorios, informó que (i) 15 accionantes ya fueron reconocidos como refugiados y cuentan con una visa; (ii) 6 accionantes tienen solicitud de refugio activa y, además, cuentan con PPT; (iii) 5 accionantes tienen una solicitud activa y no cuentan con un PPT; (iv) 9 accionantes tienen PPT y no tienen su solicitud de refugio activa, (v) 2 accionantes no tienen solicitud de refugio activa y no cuentan con PPT y (vi) 2 accionantes no aparecen registrados en su sistema.

27. MRE. El MRE presentó información relacionada con (i) el salvoconducto SC-2, (ii) la saturación administrativa en el trámite de las solicitudes de refugio; (iii) la garantía de plazo razonable en los trámites de reconocimiento de la condición de refugio y (iv) el trámite para la solicitud de visa de los solicitantes de refugio:

27.1. El salvoconducto SC-2. Explicó que el salvoconducto SC-2 que se les expide a los solicitantes de refugio, es “un documento de carácter temporal que se expide a los extranjeros en situaciones excepcionales, con el fin de regular su permanencia en el territorio nacional”, pero “no constituye un documento de identificación definitivo, que para cualquier caso será la cédula de extranjería o el pasaporte, ni tampoco sustituye una visa”. Por otro lado, reiteró que la Resolución 5477 de 2022 prevé las condiciones para acceder a visas y permisos de trabajo, y que desconocer esta norma podría generar sanciones para el Estado colombiano, generar inestabilidad jurídica y producir un “efecto llamado” que implicaría que cualquier extranjero emigre a territorio colombiano, solicite su reconocimiento como refugiado y, así, regularice su situación migratoria y laboral. Insistió en que el salvoconducto SC-2 y el PPT son excluyentes y ningún migrante venezolano puede portarlos de manera simultánea. Finalmente, expuso cuál era el estado de la solicitud de refugio de cada uno de los accionantes.

27.2. Saturación administrativa. Sostuvo que en los últimos años se ha presentado un incremento exponencial en las solicitudes de refugio. En efecto, para el año 2023 había aproximadamente 36.000 solicitudes de refugio en trámite, las cuales deben surtir todas las etapas del Decreto 1067 de 2015. Sin embargo, informó que el MRE sólo ha podido tramitar

cerca de 6.700 solicitudes de las 36.000 recibidas. Asimismo, resaltó que entre 2018 y 2021 habían ingresado al país más de 2’600.000 migrantes venezolanos.

27.3. Plazo razonable. Señaló que el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para resolver las solicitudes de refugio. Asimismo, indicó que los términos de respuestas de cada solicitud varían dependiendo de (i) el número de solicitudes radicadas; (ii) la evaluación individual, (iii) la complejidad del caso individual; (iv) la consulta de antecedentes ante las entidades y autoridades correspondientes; (v) la verificación de identidad del solicitante y sus beneficiarios; (vi) la realización de dos o más entrevistas; (vii) la evaluación de los hechos y pruebas presentados por el solicitante y (viii) el respeto y garantía del derecho al debido proceso y del derecho a la igualdad de todos los extranjeros solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. Con todo, indicó que el tiempo promedio para resolver una solicitud era de aproximadamente 3 años. Igualmente, precisó que no existe ningún criterio de priorización para el estudio de las solicitudes.

27.4. Solicitud de visa. Indicó que los solicitantes de refugio podían, en vigencia de la Resolución 6045 de 2017, solicitar una visa tipo “V”, “M” o “R”. Sin embargo, el artículo 24 de esta resolución dispone que para solicitar una visa requieren presentar un pasaporte, documento de viaje o Laissez Passer. En caso de que los accionantes no cuenten con estos documentos, la solicitud de visa “se torna difícil o imposible”. Por otra parte, señaló que la Resolución 5477 de 2022, que derogó la Resolución 6045 de 2017, dispuso que se inadmitirán las solicitudes de visa de los extranjeros que tuvieran una solicitud de refugio activa. En estos casos, para “solicitar visa, [el migrante] puede renunciar a la solicitud de refugio y optar por solicitar visa; y en caso de que prevalezca el interés en obtener la condición de refugiado deberá esperar la conclusión de dicho proceso, que si resulta positivo puede y debe solicitar”.

28. Accionantes. Los accionantes presentaron información relacionada con:

28.1. Exigencia de pasaporte. Sostuvieron que exigir a los migrantes contar con un pasaporte o documento de identificación internacional al momento de ingresar al país evidencia una ausencia de enfoque de derechos para analizar las experiencias de vida de personas apátridas, en riesgo de apatridia, retornadas o refugiadas. Esto, debido a que (i) las condiciones de deterioro institucional de Venezuela implican que la mayoría de las personas

cruzan la frontera en condiciones de emergencia, sin contar con un pasaporte y (ii) el trámite de expedición o prórroga del pasaporte venezolano tiene múltiples barreras que pueden resultar infranqueables para esa población. Aseguraron que, en este caso, sólo 3 de los 39 accionantes tienen pasaporte, de modo que los 36 restantes no podrían tramitar una visa que les permitiera trabajar, entre tanto se resuelve su solicitud.

28.2. Incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT. Señalaron que el Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos permitió acceder al PPT a algunos ciudadanos venezolanos, pero prohibió la tenencia simultánea de este documento con el salvoconducto SC-2.

28.3. Plazo razonable. Enfatizaron que, pese a que han transcurrido casi 4 años desde la interposición de la tutela, el MRE no ha resuelto la solicitud de refugio de más del 50% de los accionantes. En su criterio, este término es irrazonable, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran. Por otra parte, informaron que Marta renunció a su solicitud de refugio por problemas de salud e inconvenientes con el SISBEN y, en consecuencia, optó por el PPT.

29. Amicus curie. En sede de revisión, la Corte Constitucional recibió intervenciones de la Defensoría del Pueblo, la Clínica Jurídica sobre Protección Integral y Migraciones de la Universidad Cooperativa de Colombia (CJUCC), el equipo local del Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado, la Red de Litigio Estratégico – Red LEM y el Consejo Global de Litigio Estratégico (GSLC), en calidad de amicus curie. A continuación, la Sala sintetiza cada una de las solicitudes de las intervenciones:

Amicus curie

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte (i) determinar la interpretación constitucionalmente válida de las normas relacionadas con el salvoconducto SC-2 y (ii) exhortar al Gobierno Nacional a reformar el Decreto 1067 de 2015, para (a) permitir que los solicitantes de refugio puedan ejercer el derecho al trabajo y (b) se establezca un plazo razonable para el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

CJUCC

Solicitó a la Corte ordenar al MRE (i) resolver las solicitudes de los accionantes en el término de 3 meses, (ii) diseñar un protocolo para reducir la discrecionalidad de las autoridades públicas en los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado, y (iii) ampliar la vigencia del salvoconducto SC-2 durante toda la duración del proceso de reconocimiento, y (iv) ordenar que el SC-2 otorgará los mismos derechos y garantías que el PPT.

Red LEM

Solicitó a la Corte revocar los fallos de instancia y, en su lugar, amparar los derechos de los accionantes. Asimismo, solicitó a la Corte (i) determinar la interpretación constitucionalmente válida de las normas sobre el salvoconducto SC-2 y (ii) exhortar al Gobierno Nacional a reformar el Decreto 1067 de 2015, de modo que se permita que los solicitantes de refugio ejerzan el derecho al trabajo.

GSLC

El GSLC sostuvo que, de acuerdo con el derecho internacional, Colombia tiene la obligación de proteger el derecho de los solicitantes de asilo a acceder al mercado laboral y garantizar que gocen de condiciones laborales justas. Resaltó que han transcurrido más de 5 años sin que el MRE resuelva las solicitudes de los accionantes, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Indicó que, de acuerdo con el derecho internacional -especialmente la Convención sobre los Refugiados-, los accionantes tienen derecho a recibir el trato más favorable, a trabajar por cuenta propia, a acceder al empleo y a que se les respete el principio de no devolución.

. CONSIDERACIONES

Competencia

30. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Estructura de la decisión

31. La Sala resolverá la acción de tutela en cuatro secciones. En la primera, examinará si la tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad (sección II.3 infra). En la segunda, analizará si operó la carencia actual de objeto (sección II.4 infra). En la tercera, estudiará si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso administrativo, trabajo, mínimo vital y asilo (sección II.5 infra). Por último, de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará las órdenes y remedios que correspondan para subsanarla (sección II.6 infra).

3. Examen de los requisitos generales de procedibilidad

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

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

34. La Sala considera que todos los accionantes se encuentran legitimados para interponer la

acción de tutela. Esto, porque son los titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados e interponen la solicitud de amparo a nombre propio.

35. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de "toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales". Por su parte, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 prevé los eventos en los que la tutela procede contra particulares. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto -autoridad pública o particular- que cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado, bien sea porque es el sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o es aquel llamado a resolver las pretensiones.

36. La Sala encuentra que el MRE y la UAEMC se encuentran legitimadas por pasiva, por dos razones. Primero, el artículo 2.2.3.1.6.9 del Decreto 1067 de 2015 dispone que el MRE es la entidad pública competente para tramitar las solicitudes de refugio y decidir si concede el estatus de refugiado a los extranjeros. Segundo, los artículos 2.2.3.1.4.1. y 2.2.1.11.2.5. del Decreto 1067 de 2015 disponen que la UAEMC es la entidad pública competente para expedir el salvoconducto SC-2 a los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugio, así como el PPT que se concede a los migrantes venezolanos que se acogen al ETPMV. En este sentido, el MRE y la UAEMC son las entidades competentes para responder a las pretensiones de los accionantes. Además, los accionantes imputan a estas entidades la vulneración de sus derechos fundamentales.

3.2. Inmediatez

37. La acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que conforme al artículo 86 de la Constitución, la solicitud de amparo debe ser presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y posibilidades reales de defensa, (iii) la posible afectación a

derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (iv) los efectos del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente.

38. La Sala considera que la acción de tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez, porque la acción de tutela fue presentada en un término razonable desde la ocurrencia de los hechos presuntamente vulneradores de los derechos fundamentales de los accionantes, como se expone a continuación.

Análisis del requisito de inmediatez

Hecho vulnerador

Análisis de la Sala

Las accionadas interpretaron que el salvoconducto SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. Además, excluyó a los portadores del salvoconducto SC-2 como beneficiarios del PEPFF y el PPT.

Satisface el requisito de inmediatez. Los accionantes interpusieron la tutela poco más de un año desde la última contestación del MRE, en la cual les indicó que para vincularse laboralmente debían solicitar una visa. En criterio de la Sala, este es un plazo razonable para la interposición de la tutela, habida cuenta de que los accionantes son migrantes venezolanos en situación de extrema vulnerabilidad. En cualquier caso, los hechos presuntamente vulneradores relacionados con el salvoconducto SC-2 y la exclusión a los solicitantes de refugio de ser beneficiarios del PEPFF y PPT son continuos y actuales. Esto, porque, de un lado, la interpretación de las accionadas según la cual el SC-2 impide a sus portadores vincularse laboralmente en territorio nacional y realizar actividades lucrativas, so pena de sanciones administrativas, permanece en el tiempo y afectaría de manera continua y actual los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital de los accionantes. De otro lado, la presunta imposibilidad de ser beneficiarios del PEPFF y el PPT permanece en el tiempo y afectaría de manera continua y actual los derechos fundamentales de los accionantes.

Las accionadas violaron la garantía procesal de plazo razonable. Esto, porque no ha resuelto sus solicitudes de reconocimiento de condición de refugiados.

Los hechos presuntamente vulneradores de la garantía de plazo razonable son continuos y actuales. Esto, porque, para el momento de la interposición de la tutela, el MRE no había resuelto la solicitud de refugio de los accionantes, por lo que la presunta mora injustificada persistía. En este sentido, conforme a la regla fijada en la sentencia SU-543 de 2023, la Sala encuentra que la tutela satisface el requisito de inmediatez.

3.3. Subsidiariedad

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

40. La Sala considera que las pretensiones de los accionantes pueden ser clasificadas en dos grupos: (i) las que versan sobre la protección de los derechos al trabajo, mínimo vital y dignidad humana y (ii) las encaminadas a proteger el derecho al debido proceso administrativo (garantía de plazo razonable). A continuación, la Sala lleva a cabo el examen de subsidiariedad de estos grupos de pretensiones de forma independiente, habida cuenta de que los mecanismos ordinarios con los que cuentan los accionantes para satisfacerlas son diferentes.

Pretensiones relacionadas con la vulneración al derecho al trabajo

41. La Sala considera que las pretensiones relacionadas con la presunta violación de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y dignidad humana satisfacen el requisito de subsidiariedad. Esto, porque en el ordenamiento no existe un mecanismo judicial ordinario idóneo y eficaz mediante el cual los accionantes puedan controvertir la interpretación de las

accionadas sobre la regulación del salvoconducto SC-2, el PEPFF y el PPT.

42. Los accionantes alegan que el MRE y la UAEMC (i) interpretaron que el SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y (ii) excluyó a los portadores del salvoconducto SC-2 como beneficiarios del PEPFF. Sus pretensiones no van dirigidas a cuestionar la constitucionalidad o legalidad de los distintos actos administrativos que regulan el SC-2, como el Decreto 1067 de 2015, el Decreto 117 de 2020 o la Resolución 289 de 2020, sino el hecho de que las accionadas interpretaran estas normas de forma tal que les impide ejercer su derecho al trabajo mientras se resuelve su solicitud de refugio. En este sentido, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad (art. 135 del CPACA) no es un medio judicial idóneo para la satisfacción de sus pretensiones.

43. Por otra parte, en sede de revisión los accionantes manifestaron que las accionadas vulneraron su derecho al trabajo, porque (i) el ETPMV permitió acceder al PPT a algunos ciudadanos venezolanos, pero prohibió la tenencia simultánea de este documento con el salvoconducto SC-2 y (ii) les impusieron barreras administrativas para ejercer su derecho al trabajo, pues les exigieron contar con un pasaporte o documento de identificación para tramitar una visa mientras se resolvía su solicitud. En criterio de la Sala, estas alegaciones también satisfacen el requisito de subsidiariedad. Esto, porque la jurisprudencia constitucional ha señalado que no existe un medio idóneo para solicitar la inaplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, según los cuales los solicitantes de refugio deben desistir “voluntariamente” a su solicitud para obtener el PPT, como tampoco para controvertir las barreras administrativas presuntamente impuestas por las autoridades públicas en los trámites de las solicitudes de refugio.

() Pretensiones relacionadas con la violación al derecho al debido proceso administrativo

44. La Sala considera que las pretensiones relacionadas con la presunta violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo satisfacen el requisito de subsidiariedad. Esto, porque en el ordenamiento no existe un mecanismo judicial ordinario idóneo y eficaz mediante el cual los accionantes puedan solicitar la priorización de su solicitud de refugio y denunciar la presunta violación de la garantía de plazo razonable. En efecto, este tribunal ha reconocido, de forma pacífica y uniforme, que “en el ordenamiento colombiano no existe un recurso judicial a través del cual se ordene a una autoridad administrativa darle celeridad a

una determinada actuación administrativa". Por otra parte, la Sala resalta que los accionantes no cuestionan la legalidad del acto administrativo mediante el cual el MRE expuso las razones por las cuales, a la fecha de presentación de la tutela, no había resuelto sus solicitudes. En este sentido, el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho (art. 138 del CPACA) no es un recurso judicial idóneo para la satisfacción de sus pretensiones.

45. Conclusión de procedibilidad. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que la acción de tutela procede formalmente como mecanismo definitivo de protección.

4. Carencia actual de objeto

46. La Sala Tercera debe examinar si en el presente caso operó una carencia actual de objeto. Lo anterior, debido a que conforme a las pruebas recaudadas en sede de revisión, durante el trámite de tutela (i) las solicitudes de refugio de los accionantes fueron resueltas de fondo, archivadas o inadmitidas, (ii) la situación migratoria de los actores ha variado y, por último, (iii) muchos de ellos cuentan con una visa, permiso de trabajo o PPT. En tales términos, a continuación, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la carencia actual de objeto y luego examinará su configuración respecto de las reclamaciones de cada accionante.

4.1. La carencia actual de objeto en las acciones de tutela. Reiteración de jurisprudencia

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

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

47.3. Situación sobreviniente. Se presenta cuando sucede una situación que acarrea la inocuidad de las pretensiones y que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías de daño consumado y hecho superado. Conforme a la jurisprudencia

constitucional, los siguientes eventos configuran carencia actual de objeto por situación sobreviniente: (i) el accionante “asumió la carga que no le correspondía”, para superar la situación que generó la vulneración; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental y (iii) la vulneración o amenaza advertida cesó “en cumplimiento de las órdenes dictadas en una providencia judicial”.

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

4.2. Caso concreto

49. La Sala considera que las pretensiones de los accionantes pueden ser clasificados en dos grupos: (i) pretensiones relacionadas con la presunta vulneración al debido proceso administrativo en el trámite de reconocimiento de la condición de refugio y (ii) pretensiones relacionadas con la alegada violación a los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad. A continuación, la Sala examinará de forma independiente si respecto de estos grupos de pretensiones operó la carencia actual de objeto.

Pretensiones relacionadas con la presunta vulneración del debido proceso administrativo en el trámite de refugio

50. Los accionantes argumentaron que las entidades accionadas vulneraron su derecho

fundamental al debido proceso administrativo porque, a la fecha de interposición de las tutelas, no habían resuelto sus solicitudes de refugio. Lo anterior, pese a que a las solicitudes de refugio habían sido radicadas entre 2 y 3 años antes. En su criterio, esta demora era abiertamente injustificada y desconocía la garantía de plazo razonable. Por otra parte, en sede de revisión, algunos accionantes alegaron que el MRE había archivado sus solicitudes de refugio de forma arbitraria.

51. La Sala considera que respecto de la violación al debido proceso, los accionantes pueden ser agrupados en cuatro grupos: (i) diecinueve (19) accionantes a quienes el MRE concedió la solicitud de refugio, (ii) tres (3) accionantes a los cuales el MRE resolvió de fondo la solicitud, pero negó el reconocimiento del estatus de refugio, (iii) diez (10) accionantes que desistieron de la solicitud de refugio para poder obtener un PPT y (iv) siete (7) accionantes que no tienen una solicitud activa de refugio porque el MRE la archivó o inadmitió.

52. La Sala considera que, tal y como se muestra en la siguiente tabla, en este caso operó la carencia actual de objeto por hecho superado y situación sobreviniente respecto de las presuntas violaciones al derecho fundamental al debido proceso de los grupos 1, 2, y 3 infra. En contraste, la Sala advierte que no se configuró la carencia actual de objeto respecto del grupo 4 infra:

Grupo de accionantes

Análisis de la Sala

Grupo 1: diecinueve (19) accionantes a quienes el MRE concedió la solicitud de refugio.

La Sala considera que frente a este grupo de accionantes operó la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, porque, entre el 30 de diciembre de 2020 y el 13 de diciembre de 2023, el MRE, de forma libre y voluntaria, expidió las Resoluciones que reconocieron la condición de refugio a los 19 accionantes. Esto implica que no existe un trámite de refugio por lo que cualquier orden del juez de tutela dirigida, a por ejemplo, imprimir celeridad a su trámite, caería en el vacío. No obstante, la Sala considera necesario emitir un pronunciamiento de fondo con el propósito de determinar si el término que tardó el MRE en resolver las solicitudes de refugio fue proporcionado y, de este modo, avanzar en la comprensión y desarrollo de la garantía procesal de plazo razonable en los procedimientos

para la determinación de la condición de refugio.

Grupo 2: tres (3) accionantes a quienes el MRE resolvió de fondo la solicitud, pero negó el reconocimiento del estatus de refugio.

La Sala considera que frente a estos grupos de accionantes se configuró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente. Esto, habida cuenta de que ya no cuentan con una solicitud de refugio activa, lo cual haría inocuo cualquier orden de amparo del juez de tutela dirigida e imprimir celeridad al trámite. Por lo demás, la Sala advierte que los accionantes no alegan que la decisión de negar el reconocimiento del estatus de refugio hubiere sido contraria a derecho o arbitraria. Con todo, la Sala considera necesario emitir un pronunciamiento de fondo con el propósito de determinar si el término que tardó el MRE en resolver las solicitudes de refugio fue justificado y, de este modo, avanzar en la comprensión y desarrollo de la garantía procesal de plazo razonable en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio.

Grupo 3: diez (10) accionantes que desistieron de la solicitud de refugio para poder obtener un PPT.

La Sala encuentra que respecto de este grupo de accionantes operó la carencia actual de objeto por daño consumado. Esto, porque el desistimiento voluntario consumó el daño que se quería evitar con la presentación de la tutela. En efecto, debido al largo plazo que el MRE tomó en resolver la solicitud, así como la imposibilidad de ejercer el derecho al trabajo, los accionantes desistieron de la solicitud para poder obtener un PPT y ejercer actividades lucrativas. Por lo demás, la Sala advierte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (sentencias SU-543 de 2023 y T-056 de 2024), la figura del desistimiento voluntario prevista en el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 sitúa a los solicitantes de refugio en un dilema deshumanizante que los incentiva de forma injustificada a renunciar de la solicitud de protección internacional, lo cual restringe de forma desproporcionada el derecho fundamental a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. La Sala reitera que, en los casos de carencia actual de objeto por daño consumado, es perentorio que el juez de tutela emita un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, emitirá un pronunciamiento de fondo respecto de este grupo de accionantes.

Grupo 4: siete (7) accionantes que no tienen una solicitud activa de refugio porque el MRE la

archivó o inadmitió. En estos casos, no existe una decisión de fondo.

La Sala considera que respecto de estos accionantes no operó la carencia actual de objeto. Esto es así porque el hecho vulnerador denunciado es, precisamente, el archivo o inadmisión presuntamente arbitraria de la solicitud. Por lo tanto, corresponde a la Sala examinar si el archivo de la solicitud se ajustó o no a derecho.

Pretensiones relacionadas con los derechos al trabajo, mínimo vital y asilo

53. Los accionantes consideran que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y dignidad. Esto, porque no les permitieron ejercer labores lucrativas mientras se resolvía la solicitud de refugio. En particular, reprochan que (i) el SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo, (ii) la Resolución 6045 de 2017 exigía presentar el pasaporte para poder acceder a un visa de trabajo, (iii) la Resolución 5477 de 2022 prohibía de forma expresa que los solicitantes de refugio presentaran solicitudes de visa y (iv) el Decreto 1067 de 2015 y otras resoluciones, prohíben de forma expresa que los solicitantes de refugio, que son portadores de SC-2, puedan acceder a otros mecanismos extraordinarios de regularización migratoria, tales como el PEPFF y el PPT, los cuales habilitan el ejercicio del derecho al trabajo.

54. La Sala considera que en este caso operó la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto del grupo 1, y situación sobreviniente, frente al grupo 2. En contraste, la Sala advierte que no se configuró la carencia actual de objeto respecto del grupo 3:

Grupo de accionantes

Análisis de la Sala

Grupo 1: diecinueve 19 accionantes que fueron reconocidos como refugiados y cuentan con una visa tipo M o un permiso de trabajo.

La Sala considera que frente a este grupo de accionantes operó la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, porque, de un lado, 16 accionantes cuentan con una visa tipo “M”, la cual les permite permanecer de manera regular en territorio nacional, vincularse laboralmente y desempeñar actividades lucrativas. De otro, a 3 solicitantes de este grupo, pese a no contar con una visa, les fue expedido un PPT, el cual les permite permanecer en

territorio nacional y vincularse laboralmente en territorio nacional. Por lo demás, la Sala encuentra que el reconocimiento de la condición de refugio y la expedición de la visa tipo “M” y PPT fue un acto voluntario del MRE y la UAEMC. Con todo la Sala considera necesario emitir un pronunciamiento de fondo para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar las medidas para que los hechos vulneradores no se repitan. Esto, debido a que, aun cuando actualmente los accionantes pueden trabajar, las pruebas que reposan en el expediente demuestran que, entre la fecha de interposición de la solicitud de refugio y la expedición de la visa tipo “M” o el PPT, respectivamente, lo que tardó entre 2-4 años, los accionantes no pudieron ejercer ninguna actividad lucrativa lo que, como se expondrá, puso en riesgo sus derechos fundamentales.

Grupo 2: trece (13) accionantes que, pese a no haber sido reconocidos como refugiados, a la fecha cuentan con PPT activo.

Grupo 3: siete (7) accionantes que no tienen una solicitud activa de refugio y tampoco son titulares de visa, permiso de trabajo ni PPT.

La Sala considera que frente a este grupo de accionantes no existe carencia actual de objeto, respecto de sus pretensiones relacionadas con los derechos fundamentales al trabajo y asilo. Esto es así, porque actualmente no son titulares de ningún documento que les permita permanecer en el territorio nacional de manera regular ni que los habilite a ejercer actividades laborales y lucrativas. De esta manera, la presunta vulneración a al derecho al trabajo persiste.

55. Conclusión. En síntesis, con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que respecto de los grupos de accionantes descritos en las secciones precedentes, operó la carencia de objeto en relación con las presuntas violaciones de los derechos al debido proceso, trabajo y mínimo vital. Por lo tanto, la Sala revocará parcialmente la sentencia del 20 de agosto de 2020, para declarar la carencia actual de objeto en los términos expuestos. Con todo, por las razones expuestas, la Sala se pronunciará de fondo sobre la posible vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes.

5. Examen de fondo

56. La Sala llevará a cabo el examen de fondo en tres secciones. En la primera, determinará si el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes (sección 5.1 infra). En la segunda, estudiará si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad de los accionantes (sección 5.2 infra). En cada sección, la Sala resumirá las posiciones de las partes, planteará el problema jurídico y precisará la metodología de decisión que empleará para resolverlo. Por último, de encontrar acreditada alguna violación, adoptara las órdenes y remedios que correspondan (sección 6 infra).

5.1. Presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo

57. Posiciones de las partes. Los accionantes sostienen que el MRE vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Esto, por cuatro razones. Primero, no resolvió sus solicitudes de refugio en un plazo razonable, puesto que los trámites de sus solicitudes tardaron entre 2-4 años. Segundo, el MRE y la UAEMC informaron a algunos accionantes que debían desistir de la solicitud de refugio para poder acceder al PPT. Tercero, el MRE archivó de manera injustificada y arbitraria las solicitudes de refugio de Sofía, Consuelo, Isabella, Alfonso, Carlos y Antonio, por la no comparecencia a los accionantes a la entrevista. Lo anterior, pese a que dos de ellos aseguran haber enviado la información de la entrevista de forma escrita. Cuarto, el MRE inadmitió de manera arbitraria la solicitud de refugio de Andrés porque le exigió presentar un documento de identidad, a pesar de que el accionante, si bien manifestó no contar con dicho documento en su solicitud de refugio, declaró bajo la gravedad de juramento la información relacionada con su identificación, tal y como lo admite el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015.

58. El MRE, por su parte, argumentó que no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. De un lado, aseguró que las solicitudes de refugio se han adelantado conforme a cada una de las etapas previstas en el Decreto 1067 de 2015 el cual, además, no prevé un plazo para su resolución. El tiempo que tardó en resolver las solicitudes se debe a la situación de saturación administrativa a la que el Estado se ha enfrentado, la cual ha desbordado su capacidad institucional. Al respecto, refiere que existen más de 36.000 solicitudes de refugio activas, las cuales se tramitan por orden de radicación y respetando el derecho a la igualdad de los demás solicitantes.

59. Por otra parte, sostuvo que las solicitudes de Sofía, Consuelo, Isabella, Alfonso, Carlos y Antonio fueron archivadas porque los accionantes no comparecieron a las entrevistas. El Decreto 1067 de 2015 prevé que, cuando los solicitantes no comparezcan a la entrevista y no presenten ninguna justificación a su inasistencia, se entenderá que perdieron interés en su solicitud y esta será archivada. En este caso, la conducta del MRE no fue arbitraria, porque los accionantes no se presentaron a la entrevista a pesar de haber sido debidamente notificados. Por último, sostiene que el señor Andrés no presentó los documentos que el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015 exige para la admisión de la solicitud. En particular, no presentó su documento de identificación. El MRE le solicitó presentar este documento, sin embargo, el accionante no respondió a los requerimientos. En tales términos, concluye que la inadmisión de la solicitud no fue arbitraria.

60. Problemas jurídicos. La Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, en concreto, la garantía de plazo razonable, al haber tardado entre 2-4 años en resolver solicitudes reconocimiento del estatus de refugiado?

ii. (ii) ¿El MRE y la UAEMC vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, al informarles que debían desistir de su solicitud de refugio para poder acceder a un PPT?

iii. (iii) ¿El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes a quienes archivó su solicitud de refugio, con fundamento en que no comparecieron a las entrevistas?

iv. (iv) ¿El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Andrés, al haber inadmitido su solicitud de refugio con fundamento en que, presuntamente, no aportó un documento de identificación?

61. Metodología. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala reiterará las reglas jurisprudenciales relacionadas con el alcance del derecho al debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, con especial énfasis en la garantía de plazo razonable y la prohibición de imponer barreras administrativas a los solicitantes de refugio (sección 5.1.1 infra). Luego, con fundamento en tales

consideraciones, resolverá los casos concretos (sección 5.1.2 infra).

El debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada. Reiteración de jurisprudencia

Fundamento constitucional e internacional y desarrollo legal

62. El derecho de acceso a un proceso para la determinación de la condición de refugiado es la piedra angular del sistema de protección internacional de los migrantes que solicitan refugio. En este sentido, el Estado colombiano tiene la obligación constitucional e internacional de adoptar procesos "justos y eficientes" para determinar la condición de refugiado de los migrantes que soliciten asilo. Lo anterior, puesto que a pesar de que la condición de refugiada de una persona se deriva de las circunstancias que enfrentó en su país y no de la determinación que hacen los Estados receptores, el pleno y efectivo goce de los derechos y beneficios que derivan de la institución del refugio depende, en la práctica, del reconocimiento formal.

Proceso de solicitud de refugio

Solicitud

1. 1. La solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado se podrá formular en dos supuestos:

i. (i) El solicitante está ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país. En este caso, la persona deberá presentarse ante las autoridades de migración, quienes deberán recibirla por escrito y remitirla dentro de un término máximo de 24 horas siguientes al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ii. (ii) La persona presenta la solicitud encontrándose en el país. El solicitante debe radicar la solicitud dentro del término de 2 meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la CONARE.

2. El solicitante debe aportar determinada información específica y completa, entre la cual se encuentra un relato cabal y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud.

3. Las mujeres y los NNA son titulares de medidas de protección con enfoque diferencial durante el procedimiento administrativo.

SC-2

Migración Colombia y la CONARE expiden dos tipos de salvoconductos (SC) una vez la solicitud es formulada y ratificada:

1. 1. Salvoconducto de ingreso por puerto. Cuando la solicitud sea formulada al momento de ingreso por puertos migratorios, Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia por 5 días hábiles, dentro de los cuales el solicitante deberá ratificarla o ampliarla, ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales.

2. 2. Salvoconducto de permanencia. La CONARE solicitará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMG), previo cumplimiento de los requisitos previstos en Título 1, Capítulo 1, Sección 3 del Decreto 1067 de 2015, la expedición de un salvoconducto válido hasta por 3 meses, el cual podrá prorrogarse hasta por un lapso igual, mientras se adopta una decisión de fondo.

3. 3. Los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2016 de 2021 disponen que el SC-2 y el PPT son excluyentes. En caso de que el solicitante desee aceptar el PPT, deberá desistir de manera “voluntaria” de su solicitud de refugio.

Entrevista

1. 1. La CONARE citará al solicitante a una entrevista personal para contar con la información necesaria para el análisis de la solicitud. En principio, si el solicitante no se presenta a la entrevista, se entenderá que no tiene interés, y se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que cancele el salvoconducto de permanencia.

2. 2. El solicitante tiene el deber de: (i) actuar de buena fe, decir la verdad y ayudar en todo lo posible al entrevistador a determinar los hechos del caso; (ii) aportar las evidencias que tenga disponibles; y (iii) proporcionar toda la información relevante para que el entrevistador pueda determinar los hechos pertinentes.

Estudio

Cada miembro de la CONARE realizará un análisis del caso. Posteriormente, el presidente citará a sesión a la CONARE para analizar el asunto y emitir la correspondiente recomendación al ministro de Relaciones Exteriores, la cual no tendrá carácter vinculante.

Decisión

1. 1. La decisión definitiva sobre la solicitud será tomada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, con base en el expediente y la recomendación adoptada por la Comisión Asesora.

2. 2. La solicitud podrá ser negada o concedida:

* En caso de que sea negada, se comunicará a la UAEMC, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de 30 días calendario. Durante este tiempo, la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes. Contra esta decisión procede el recurso de reposición.

* De reconocerse la condición de refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá documento de viaje en el que se estampará la visa correspondiente.

3. Todas las decisiones definitivas sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se comunicarán a Migración Colombia.

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

() Las barreras administrativas en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio

66. El derecho fundamental al debido proceso exige a las autoridades administrativas abstenerse de imponer barreras administrativas injustificadas a los sujetos de especial protección constitucional en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las autoridades imponen barreras administrativas injustificadas en los casos en que exigen el cumplimiento de requisitos que no están previstos en la ley para dar trámite a las solicitudes, imponen cargas que los usuarios no están en condición de soportar o no les corresponde asumir, o desconocen el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Las barreras administrativas desconocen el deber de las autoridades de conducir el proceso con celeridad, prevenir "la paralización del proceso, [y] evitar sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo".

67. La jurisprudencia constitucional ha identificado dos barreras que, comúnmente, obstaculizan el ejercicio el derecho al debido proceso de los migrantes que solicitan refugio: (a) la obligación de presentar documentos de identidad, como condición para dar curso a la solicitud de refugio y (b) la obligación de desistir a la solicitud de refugio para poder acceder al PPT o viceversa.

68. (a) Presentación de documentos de identidad. El artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015 dispone que "[l]a solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá contener la siguiente información (…) 2. Fotocopia del Pasaporte y/o documento de identidad del país de origen o de residencia habitual". No obstante, precisa de forma expresa que "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". La Corte Constitucional ha reconocido que comúnmente los solicitantes de refugio no cuentan con pasaporte o documentos de identidad, lo que constituye un obstáculo para el ejercicio de sus derechos. Por esta razón, en virtud del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, las autoridades no pueden condicionar la admisión de la solicitud a la presentación de estos documentos y deben aceptar las declaraciones juramentadas de los solicitantes.

69. En el mismo sentido, la sección V -principio 40-, de los "Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de

la trata de personas, dispone que “[e]l derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo no debe estar sujeto a presentación de documentos de identidad que sean difíciles o imposibles de obtener para la población migrante”. La CIDH ha enfatizado que la aplicación de este principio “tiene especial relevancia en el caso de las personas con necesidades de protección internacional, las cuales en muchos casos no disponen de dichos documentos”. Esto implica que la admisión y el examen de la solicitud de refugio no puede condicionarse a la presentación de tales documentos.

70. (b) Prohibición de concurrencia entre SC-2 y PPT. Los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el Decreto 1067 de 2015, disponen que no puede existir concurrencia entre el Permiso por protección Temporal (PPT) y el SC-2 que se otorga a los solicitantes de refugio. Por esta razón, los migrantes venezolanos que deseen obtener el PPT deberán desistir de la solicitud de refugio. En la sentencia SU-543 de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que la obligación de desistir a la solicitud de refugio, como condición para acceder al PPT, vulneraba los derechos fundamentales a solicitar asilo, mínimo vital e igualdad de los migrantes venezolanos que solicitaban asilo que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad.

71. La Sala Plena resaltó que, a diferencia del PPT, el SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y no garantiza la atención continua e ininterrumpida de atención en salud. En tales términos, consideró que, en atención a los prolongados plazos que tardaba el MRE en resolver las solicitudes de refugio, la prohibición de concurrencia entre el SC-2 y el PPT implicaba que, de facto, los solicitantes de refugio no pudieran ejercer labores lucrativas que les permitieran satisfacer sus necesidades básicas. Naturalmente, esto incentivaba a los migrantes venezolanos a renunciar a la solicitud de refugio. En criterio de la Sala esto vulneraba sus derechos fundamentales porque (i) su estatus migratorio era el único criterio conforme al cual la norma les otorgaba un trato desfavorable y (ii) situaba a los migrantes venezolanos en un dilema deshumanizante que los obligaba a escoger entre ejercer el derecho a solicitar refugio o satisfacer sus necesidades básicas. La Corte consideró que “la Constitución y el derecho internacional no sólo no permiten, sino que prohíben que el ejercicio de un derecho humano fundamental (el derecho a solicitar asilo) acarree para su titular, sin ninguna justificación, consecuencias económicas y sociales desfavorables y desproporcionadas”.

72. La Sala Plena reconoció que la prohibición de concurrencia entre el SC-2 y el PPT está prevista en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021. Sin embargo, recordó que conforme a la jurisprudencia constitucional, las autoridades administrativas tienen el deber de inaplicar las normas -de rango legal o reglamentario- que contrariaran la Constitución. Omitir este deber constituye una violación de derechos fundamentales. En tales términos, la Corte (i) declaró que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos de la accionante por no inaplicar tales normas y (ii) como remedio, ordenó a estas entidades, con efecto inter comunis, inaplicar los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

74.3. Actividad procesal del interesado. El juez constitucional debe examinar dos elementos en relación con la actividad de los interesados. Primero, si llevaron a cabo “intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales”. Segundo, “que la

persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento".

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

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

76. En la sentencia SU-543 de 2023, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia sobre la garantía de plazo razonable en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio. En esta sentencia, la Sala Plena resolvió una tutela que una solicitante de refugio de 90 años, de nacionalidad venezolana, interpuso en contra del MRE. La accionante alegaba que el MRE había violado la garantía procesal de plazo razonable porque había tardado casi 3 años en resolver su solicitud de refugio, lo cual, alegaba, era desproporcionado.

77. La Sala Plena reconoció que, de acuerdo con la información oficial, las solicitudes de refugio en Colombia por parte de ciudadanos venezolanos han incrementado de forma exponencial: el número de solicitudes radicados pasó de "seiscientos veinticinco (625) en el año 2017, a más de 6.832 en el tiempo transcurrido entre el 1°de enero y el 31 de julio del

año 2023, lo que representa un aumento del 993% en los últimos siete (7) años". Este crecimiento exponencial ha producido una saturación de la capacidad institucional del MRE que afecta indefectiblemente los tiempos en los que se gestiona individualmente cada una de las solicitudes. Sin embargo, la Corte consideró que "esta problemática no supone que todas las solicitudes de refugio tengan, individualmente consideradas, un alto nivel de complejidad y tampoco es una razón suficiente que justifique cualquier demora". Por el contrario, resaltó que el cumplimiento de la garantía de plazo razonable debía examinarse en cada caso, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional e interamericana (complejidad del asunto, actividad y situación del interesado y conducta del MRE).

78. En el caso concreto, la Sala Plena consideró que el término de casi 3 años que había tomado el MRE en resolver la solicitud de refugio de la accionante era irrazonable. Lo anterior, al constatar que (i) la solicitud de la accionante era sencilla y no tenía una especial complejidad, (ii) las acciones y omisiones del MRE habían incidido negativamente en la celeridad del procedimiento; (iii) la accionante había actuado con diligencia en el procedimiento y (iv) la accionante era una mujer de la tercera edad que, debido a su crítica condición de salud y avanzada edad (90 años), requería de una pronta resolución de su solicitud.

79. Con fundamento en tales consideraciones, la Corte amparó el derecho fundamental al debido proceso de la accionante. Asimismo, como remedios, ordenó al MRE (i) diseñar e implementar una Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio y (ii) llevar a cabo los ajustes reglamentarios que correspondan para: (a) fijar un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio, y (b) implementar criterios de priorización con enfoque diferencial en la tramitación de las solicitudes de refugio.

80. Síntesis de las reglas de decisión. La siguiente tabla sintetiza las reglas jurisprudenciales respecto del debido proceso administrativo en los trámites de determinación de la condición de refugio, con especial énfasis en la garantía de plazo razonable y el deber de las autoridades de no imponer barreras administrativas injustificadas:

Debido proceso administrativo en los trámites de determinación de la condición de refugio

1. 1. El derecho de acceso a un proceso para la determinación de la condición de refugiado es la piedra angular del sistema de protección internacional de los migrantes que solicitan refugio. La Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos impone la obligación de adoptar procesos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado y respetar las garantías mínimas de debido proceso de los migrantes en el trámite de las solicitudes.

2. 2. Las autoridades migratorias deben observar la garantía de plazo razonable en los procesos de determinación de la condición de refugiado, lo que implica que deben resolver las solicitudes sin dilaciones injustificadas. La razonabilidad de plazo debe ser valorada en cada caso conforme a los siguientes criterios: (i) complejidad del asunto, (ii) la conducta de la autoridad competente, (iii) la situación jurídica de la persona interesada y (iv) la actividad procesal del interesado. La CIDH y la ACNUR han resaltado que:

i. (i) La celeridad en la tramitación de las solicitudes de refugio es un elemento esencial del sistema de protección internacional.

ii. (ii) En la valoración del plazo razonable en las solicitudes de la condición de refugiado, las autoridades migratorias deben prestar especial consideración a la situación jurídica en la que se encuentra el solicitante y verificar si el paso del tiempo incide de manera relevante en dicha situación.

3. Las autoridades migratorias deben abstenerse de imponer barreras administrativas injustificadas en los trámites de reconocimiento de la condición de refugio a los sujetos de especial protección constitucional. Conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana, la imposibilidad de presentar un pasaporte, o documento de identidad, no puede implicar una paralización del trámite de la solicitud de refugio. Condicionar el estudio de la solicitud a la presentación de tales documentos constituye una barrera administrativa injustificada y arbitraria que vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

5.1.2. Caso concreto

81. En esta sección, la Sala analizará si el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. Como se expuso (párr. 52 supra), respecto de la vulneración al derecho fundamental al debido proceso, los accionantes pueden ser clasificados en cuatro

grupos: (i) grupo 1: diecinueve (19) accionantes que fueron reconocidos como refugiados, (ii) grupo 2: tres (3) accionantes a quienes el MRE resolvió de fondo la solicitud, pero negó el reconocimiento del estatus de refugio, (iii) grupo 3: diez (10) accionantes que desistieron de la solicitud de refugio para poder obtener un PPT y (iv) grupo 4: siete (7) accionantes que no tienen una solicitud activa de refugio porque el MRE la archivó.

82. A continuación, la Sala examinará la presunta violación al debido proceso de cada uno de estos grupos de accionantes, en tres secciones. En la primera sección, examinará si el término que tardó el MRE en resolver las solicitudes de refugio de los grupos 1 y 2, desconoció la garantía de plazo razonable. En la segunda sección, la Sala estudiará si el desistimiento de las solicitudes de refugio de los accionantes que forman parte del grupo 3 fue voluntario o, por el contrario, estuvo motivada exclusivamente por la necesidad imperiosa de satisfacer sus necesidades básicas y acceder al PPT. Por último, en la tercera sección, la Sala determinará si las decisiones de archivo de las solicitudes de los accionantes que forman parte del grupo 4 se ajustaron a derecho.

La violación de la garantía de plazo razonable de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2

83. La Sala considera que el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2 supra, porque desconoció la garantía procesal de plazo razonable en el trámite de la solicitud de refugio.

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

85. La Sala advierte que, tal y como se muestra en la siguiente tabla, el MRE tardó aproximadamente entre 1 y 4 años para resolver las solicitudes de refugio de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2:

GRUPO 1: accionantes a quienes el MRE reconoció la condición de refugio

Accionante

Fecha de solicitud

Reconocimiento de refugio

Tiempo transcurrido

Camilo

04/06/19

Resolución 0568 del 03/08/2021. Notificada el 13/08/2021

Rosa

10/07/19

Resolución 3614 del 03/08/2021. Notificada el 13/08/2021

2 años y 1 mes.

Roberto

22/10/19

Resolución 0569 del 09/02/2021.

Notificada el 12/02/2021

2 años y 1 mes.

Laura

20/11/19

Resolución 3737 del 05/08/2021.

Notificada el 13/08/2021.

1 año y 9 meses.

Natalia

05/12/19

Resolución 0555 del 09/02/2021.

Notificada el 11/02/2021.

1 año y 2 meses

Paula

23/09/19

Resolución 3619 del 03/08/2021.

Notificada el 13/08/2021.

1 año y 11 meses.

Blanca

11/10/19

Resolución 3624 del 03/08/2021.

Notificada el 13/08/2021.

1 año y 10 meses.

Lorena

04/09/19

Resolución 6232 del 5/11/2021.

Notificada el 11/11/2021

2 años y 2 meses.

Sandra

28/11/19

Resolución 0556 del 09/02/2021.

Notificada el 11/02/2021

1 año y 2 meses.

Juliana

28/11/19

Resolución 3616 del 03/08/2021.

Notificada el 13/08/2021

1 año y 10 meses.

Catalina

27/11/18

Resolución 3860 del 21/12/2020.

2 años y un mes.

Sebastián

16/08/19

Resolución 0567 del 09/02/2021.

Notificada el 10/02/2021

1 año y 7 meses.

Alejandro

18/10/19

Resolución 3622 del 03/08/2021.

Notificada el 13/08/2021.

1 año y 10 meses.

Federico

10/02/20

Resolución 10052 de 13/12/23. Notificada el 26/12/2023.

3 años y 10 meses.

Simón

11/06/19

Resolución 0571 del 09/02/2021.

Notificada el 11/02/2021.

1 año y 8 meses.

Úrsula

12/12/19

Resolución 3610 del 03/08/2021.

Notificada el 13/08/2021.

1 año y 8 meses.

Rodolfo

13/12/19

Resolución 0564 del 09/02/2021.

Notificada el 10/02/2021.

1 año y 2 meses.

Miguel

10/12/19

Resolución 0557 del 09/02/2021.

Notificada el 11/02/2021.

1 año y 8 meses.

Estella

25/07/19

Resolución 5121 de 27/09/2021.

Notificada el 30/09/2021

2 años y 2 meses.

GRUPO 2: accionantes a quienes el MRE negó el estatus de refugio

Accionante

Fecha de presentación de la solicitud

Resolución de su solicitud

Tiempo transcurrido

José

17/07/18

Resolución 3842 de 21/12/20, notificada el 29/12/20.

2 años y 5 meses

15/05/20

Resolución 669 de 30/01/2024, notificada el 2/2/24.

3 años y 9 meses.

Beatriz

14/05/20

Resolución 670 de 30/01/2024, notificada el 2/2/24.

3 años y 9 meses.

86. La Sala reitera que respecto de los grupos 1 y 2 operó una carencia actual de objeto por hecho superado y situación sobreviniente, respectivamente. Esto, porque ya no existe una solicitud de refugio activa y, además, los accionantes a quienes se les negó la condición de refugio no cuestionaron la decisión del MRE. Con todo, la Sala considera que el plazo que tomó el MRE para resolver las solicitudes de refugio de los accionantes que, oscila entre 1 y 4 años aproximadamente, fue excesivamente prolongado. Esto, a la luz de los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional e interamericana para valorar la razonabilidad del plazo en procesos administrativos, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la situación de vulnerabilidad y actividad procesal de los accionantes y (iii) la conducta del MRE.

* Complejidad del asunto

87. La Sala considera que, sin perjuicio de la saturación administrativa a la que se ha enfrentado el MRE derivada del crecimiento exponencial de peticiones de protección internacional, no existen pruebas en el expediente que permitan concluir que las solicitudes de refugio de los accionantes que forman parte del grupo 1 y 2 fueran complejas, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

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

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

90. La Corte Constitucional ha reconocido que existen múltiples factores que inciden en la complejidad de cada solicitud de refugio, a saber: (i) la "facilidad para contactar al solicitante", (ii) el "tipo de decisión adoptada", (iii) la "legibilidad de los documentos y evidencias aportadas por el solicitante", (iv) el "tiempo de respuesta de las entidades requeridas" y (v) los "requerimientos de traducción e intérprete", entre otros. En este caso, sin embargo, el MRE no demostró que en las solicitudes de refugio de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2 se presentara alguna de estas circunstancias. Por el

contrario, se limitó a reiterar que existía una saturación administrativa debido al crecimiento exponencial de las solicitudes lo que, se reitera, no implica que las solicitudes de refugio de los accionante, individualmente consideradas, fueran complejas. Por lo demás, las pruebas aportadas en el presente trámite de tutela evidencian, por lo menos prima facie, que en el proceso de determinación de la condición de refugiada de estos accionantes, el MRE no ha tenido ninguna dificultad para contactarlos, no ha requerido traducción de documentos y las entidades requeridas no han tardado en contestar los requerimientos.

– Actividad procesal de los solicitantes

91. La Sala constata que los accionantes de los grupos 1 y 2 actuaron con debida diligencia en el marco del procedimiento de reconocimiento del estatus de refugio. No existe ninguna prueba en el expediente que permita concluir, siquiera prima facie, que sus acciones u omisiones obstaculizaron el trámite de la solicitud y fueron la causa de la tardanza.

– Situación de vulnerabilidad

92. La Sala encuentra que los accionantes se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad. Esto, porque (a) son padres y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo; (b) padecen enfermedades crónicas, ruinosas o catastróficas; (c) son de grupos tradicionalmente discriminados por sus preferencias sexuales y (d) se encuentran en situación de discapacidad:

Factor de vulnerabilidad

Accionantes

Padres y madres cabezas de familia con niñas, niños y adolescentes a cargo

Los siguientes accionantes son madres y/o padres cabezas de familia: Rosa, Alfonso, Roberto, Laura, Natalia, Paula, Marta, Estella, Blanca, Lorena, Catalina, Alejandro, Miguel, Carolina y Simón.

Enfermedades crónicas, ruinosas o catastróficas

Los siguientes accionantes padecen de diversas patologías que los colocan en situación de

vulnerabilidad:

 José: hipertensión con sintomatología asociada a trastornos de ansiedad.

 Sandra: artritis degenerativa y enfermedad hematológica en estudio.

 Juliana: cervicalgia, discopatías degenerativas, epicondilitis derecha; y rectificación de la columna cervical.

 Simón: deficiencia cardiaca.

Asimismo, los siguientes accionantes tienen a su cargo “personas en condición medica especial”: Camilo, Rosa, Roberto, Estella, Lorena, Consuelo y Alejandro. En el caso de Lorena, sus dos hijos menores padecen “hiperactividad e hipoglicemia infantil”.

Orientación sexual e identidad de género diversa

Federico es una persona con identidad sexual y de género diversa.

Situación de discapacidad

Las siguientes accionantes se encuentran “en condición de discapacidad”: Rosa, Sandra y Juliana. Por otra parte, los siguientes accionantes tienen a su cargo personas en situación de discapacidad:

 Roberto: padre de una hija menor de edad en condición de discapacidad por ataques de epilepsia.

 Estella: madre de un hijo de 12 años que padece retraso mental leve, trastornos del comportamiento y epilepsia.

 Lorena: su pareja se encuentra en condición de discapacidad.

Otros factores de vulnerabilidad

* Sandra: es una adulta mayor que no puede ejercer actividades lucrativas.

* José: es un adulto mayor que no puede ejercer actividades laborales y se encuentra en

“riesgo de habitabilidad en calle”.

93. En criterio de la Sala, estas circunstancias permiten concluir razonablemente que los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2 se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además, como se expondrá en la siguiente sección, mientras su solicitud de refugio se resolvió, los accionantes se enfrentaron a la imposibilidad de desarrollar actividades lucrativas, lo que profundizó su situación de vulnerabilidad y puso en riesgo sus derechos (ver sección II.5.2.3(i) infra). La extrema situación de vulnerabilidad en la que se encontraban, a juicio de la Sala, implicaba que la celeridad en la tramitación de sus solicitudes era indispensable. Esto, porque cualquier demora suponía en riesgo directo de afectación a su mínimo vital.

– Conducta del MRE

94. La Sala considera que las conductas y omisiones del MRE incidieron de forma negativa en la tramitación oportuna de las solicitudes de refugio de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2.

95. La Sala reconoce que, en términos generales, el MRE tramitó las solicitudes conforme a (i) las etapas del procedimiento previstas en el Decreto 1067 de 2015 y (ii) el sistema de turnos. Asimismo, admite que, como lo ha reconocido la Sala Plena de esta corporación, el MRE ha implementado medidas para tratar de responder al incremento exponencial en la presentación de solicitudes de refugio que han sido presentadas en los últimos años y atender la congestión y saturación institucional. En particular, la Sala resalta que, en el año 2022, el MRE implementó un Plan de Choque, tendiente a la descongestión de más de 12.000 expedientes radicados entre los años de 2019 y 2020. Para tal fin, se contrataron 52 profesionales. De otro lado, a inicios de 2023 “formuló un Proyecto de Inversión encaminado a superar el rezago de solicitudes a través de la contratación de 20 profesionales con el propósito de depurar y tramitar de forma acelerada las solicitudes pendientes de los años 2021 y 2022”. En este contexto, la Sala considera que el estándar para valorar la conducta del MRE de cara a los derechos fundamentales de los accionantes no es el mismo que en una situación de normalidad institucional, habida cuenta de que, al momento en el que se presentó la tutela, había una situación atípica que excedió su capacidad de respuesta.

96. No obstante, la Sala considera que (i) las medidas que el MRE ha implementado para

atender la saturación y congestión han sido insuficientes en atención a la magnitud de la crisis migratoria y el crecimiento exponencial en la radicación de solicitudes de refugio y (ii) en el trámite de las solicitudes de refugio de algunos de los accionantes, el MRE no actuó con diligencia.

97. (i) En la sentencia SU-543 de 2023, la Corte Constitucional identificó que la demora en la tramitación de las solicitudes de refugio se derivaba de, principalmente, tres falencias en la gestión administrativa que eran imputables al MRE. Primero, "a pesar de haber diagnosticado que la falta de personal es una de las principales barreras en el trámite de las solicitudes de refugio, el MRE no ha implementado soluciones adecuadas para atenderla". Segundo, el MRE no ha adoptado medidas idóneas y suficientemente eficaces para superar otras barreras legales y administrativas que también afectan la celeridad del trámite. A saber, "(i) la falta 'de un sistema de Gestión apropiado para el trámite de miles de solicitudes'; (ii) 'gestión manual a través de correo electrónico, lo cual ralentiza el proceso' (iii) la carencia de un espacio físico que permita ejecutar las entrevistas en la ciudad de Bogotá y (iv) la inexistencia de 'causales de inadmisión que permitan resolver de manera expedita aquellas solicitudes que provienen de migrantes económicos con el mero interés de regularizar su situación'". Tercero, el MRE no ha adoptado criterios de priorización con enfoque diferencial para la tramitación de las solicitudes de refugio de solicitantes que son sujetos de especial protección constitucional y se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

98. (ii) En los autos de prueba de 12 de abril y 7 de mayo de 2024, la Sala solicitó al MRE remitir copia de los expedientes administrativos con el propósito de verificar las razones por las cuales los trámites de las solicitudes de refugio de los accionantes habían tardado un tiempo tan prolongado. Sin embargo, el MRE no envió copia de todos los expedientes. Con todo, las pruebas que fueron aportadas por los accionantes y, parcialmente, por el MRE, evidencian que la accionada incurrió en acciones y omisiones que incidieron de forma negativa en el trámite de las solicitudes de refugio de refugio de Carolina, Beatriz y José. En particular, estos expedientes demuestran que el MRE tardó periodos irrazonablemente prolongados entre (i) la radiación de la solicitud y la citación a entrevista y (ii) la presentación de la entrevista y la decisión de fondo.

98.1. Carolina radicó su solicitud de refugio el 15 de mayo de 2020. Posteriormente, el 2 de marzo de 2021, -10 meses después de haber radicado su solicitud- presentó una entrevista

ante el MRE. Sin embargo, no fue sino hasta el 30 de enero de 2024, casi 3 años después de que la accionante presentó entrevista, que el MRE resolvió su solicitud de refugio.

98.2. Beatriz radicó su solicitud de refugio el 14 de mayo de 2020. Posteriormente, el 10 de octubre y 18 de febrero de 2021, -5 y 9 meses después de haber radicado su solicitud, respectivamente- presentó entrevistas ante el MRE. No obstante, no fue sino hasta el 30 de enero de 2024, más de 3 años después de que la accionante presentó su segunda entrevista, cuando el MRE resolvió su solicitud de refugio.

98.3. José radicó su solicitud de refugio el 17 de julio de 2018. Posteriormente, en septiembre de 2018 y en febrero de 2020, -2 meses y 1 año y 7 meses después de haber radicado su solicitud, respectivamente- presentó entrevistas ante el MRE. Mediante la Resolución 3842 de 21 de diciembre de 2020 el MRE resolvió su solicitud de refugio. Contra esta decisión el accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución 1049 de 12 de marzo de 2021. Desde que el accionante interpuso su solicitud y el MRE resolvió su recurso de reposición, transcurrieron 2 años y 8 meses.

99. Conclusión. En síntesis, la Sala Tercera concluye que el MRE vulneró la garantía de plazo razonable y, en consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2 porque el trámite de su solicitud tardó un periodo excesivamente prolongado que oscila entre 1 y 4 años. En criterio de la Sala, este plazo supera los límites de la razonabilidad debido a que (i) las solicitudes de los accionantes no eran complejas, (ii) las acciones y omisiones del MRE incidieron negativamente en la celeridad del procedimiento; (iii) los accionantes actuaron con diligencia en el procedimiento y (iv) los accionantes se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad.

() La vulneración de los derechos al debido proceso y a solicitar asilo de los accionantes que desistieron de la solicitud de refugio (grupo 3)

100. La Sala advierte que diez (10) accionantes desistieron de la solicitud de refugio: Armando, Patricia, Julieta, Luis, Ariel, Esmeralda, Camila, Fernando, Marcela y Marta.

102. La Sala reconoce que, como lo sostuvo el MRE, la prohibición de concurrencia entre SC-2 y PPT está prevista en el Decreto 216 de 2021, que modificó el Decreto 1067 de 2015. Sin embargo, la Sala considera que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, la

prohibición de concurrencia entre el SC-2 y el PPT, prevista en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, vulnera el derecho fundamental al debido proceso y, en particular, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esto, porque incentiva a estos migrantes a desistir de la solicitud de refugio. En particular, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha sostenido que esta incompatibilidad sitúa a los migrantes venezolanos solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana, que están en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, en un dilema deshumanizante. Este dilema consiste en que deben decidir entre ejercer el derecho a solicitar refugio u obtener el PPT. En efecto, en caso de que decidan ejercer el derecho fundamental y humano a solicitar refugio y, por lo tanto, no desistan voluntariamente del trámite de reconocimiento, no podrán obtener el PPT o deberán renunciar a él, lo que implica que estarán imposibilitados para ejercer el derecho al trabajo y no recibirán una atención en salud continua.

103. La Sala Plena ha resaltado que este dilema vulnera sus derechos fundamentales. Esto, al advertir que la "Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos no sólo no permiten, sino que prohíben que el ejercicio de un derecho humano fundamental -el derecho a solicitar asilo- acarree para su titular, sin ninguna justificación, consecuencias económicas y sociales desfavorables y desproporcionadas (la pérdida del derecho al PPT). Menos aún, en aquellos casos en los que el titular del derecho es -como lo son los migrantes venezolanos que solicitan refugio que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad-, sujetos de especial protección constitucional". En tales términos, habida cuenta de que la prohibición de concurrencia entre SC-2 y PPT desconoce la Constitución, las autoridades migratorias tienen el deber de inaplicar el requisito, particularmente cuando afecta a migrantes que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad. No hacerlo, vulnera sus derechos fundamentales.

104. La Sala advierte que esto fue lo que ocurrió en este caso: el MRE y la UAEMC omitieron este deber. En efecto, mientras la solicitud de refugio estuvo vigente, los accionantes que forman parte del grupo 3 no pudieron ejercer el derecho al trabajo, lo que ponía en riesgo la satisfacción de sus necesidades básicas (ver sección II.5.2.3(ii) infra). La Sala reitera que no todo desistimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugio obedece, necesariamente, a la necesidad de los solicitantes a acceder a un PPT. Sin embargo, en este caso, existen suficientes pruebas e indicios que dan cuenta que los accionantes desistieron

de sus solicitudes para acceder a un PPT. De un lado, 5 accionantes le manifestaron al MRE expresamente que desistían de su solicitud para acceder a un PPT. De otro, habida cuenta del plazo irrazonablemente prolongado que el MRE estaba tomando en resolver sus solicitudes, el cual osciló entre 1 y 4 años, aproximadamente, es posible inferir que los demás accionantes se vieron en la necesidad, por fuerza de sus circunstancias, de desistir de la solicitud de refugio. En este contexto, es implausible concluir que el desistimiento fue voluntario.

105. En tales términos, la incompatibilidad entre el SC-2 y el PPT, sumada al plazo irrazonable que estaba tardando el trámite la solicitud de refugio, configuraron una barrera de acceso para el ejercicio de su derecho al debido proceso, que los obligó a desistir de su solicitud.

() La presunta violación del derecho al debido proceso derivado de las decisiones de archivo de la solicitud de refugio

106. La Sala considera que el MRE no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes que forman parte del grupo 4, al haber archivado sus solicitudes de refugio con fundamento en que no comparecieron a la entrevista.

107. De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, las solicitudes de refugio de los accionantes que se refieren en la siguiente tabla fueron archivadas por “no comparecencia”:

Accionante

Fecha de presentación de la solicitud

Constancia de no comparecencia

Sofía

23/12/19

Constancia de NO Comparecencia a entrevista No. 308 del 26/03/2021. Comunicada el 12/04/2021.

Consuelo

19/06/20

Constancia de NO Comparecencia a entrevista No. 1710 del 27/10/2022. Comunicada el 1/11/2022.

Isabella

14/05/20

Constancia de NO Comparecencia a entrevista No. 152 del 5/03/2021. Comunicada el 8/03/2021.

Alfonso

25/09/19

Constancia de NO Comparecencia a entrevista No. 394 del 21/05/2021. Comunicada el 06/07/2021.

Carlos

22/11/19

Constancia de NO Comparecía a entrevista No.186 del 4/03/2021. Comunicada el 14/04/2021.

Antonio

30/08/19

Constancia de NO Comparecencia a entrevista No. 116 del 25/02/2021. Comunicada el 08/03/2021.

108. En criterio de la Sala, el archivo de las solicitudes de este grupo de accionantes se ajustó a derecho y no violó el derecho al debido proceso, por tres razones:

108.1. La no comparecencia a la entrevista es una causal de archivo. En efecto, el inciso tercero del artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015, instituye que, si “el solicitante no

se presenta para la realización de la entrevista, se entenderá que no tiene interés en continuar con el procedimiento y la Secretaría Técnica expedirá una constancia de no comparecencia. Con base en esta constancia se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia quien procederá a cancelar la vigencia del Salvoconducto de Permanencia".

108.2. La Sala constata que los accionantes fueron debidamente notificados de la citación para la entrevista. El inciso segundo del artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015 dispone que "la citación se realizará a la dirección y/o correo electrónico de contacto que el solicitante haya aportado en la solicitud". En este caso, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, los accionantes fueron citados a entrevista a través de los correos electrónicos que aportaron con su escrito de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

108.3. El archivo de las solicitudes obedeció a la negligencia de los accionantes. En efecto, los actores no se presentaron a la entrevista y no manifestaron ninguna justificación para su inasistencia. La Sala resalta que mediante el auto de pruebas de 12 de abril de 2024, la magistrada sustanciadora solicitó a los accionantes que explicaran las razones por las cuales no comparecieron a la entrevista. Sin embargo, en los escritos de respuesta los accionantes guardaron silencio frente a este punto. Asimismo, ninguno de los accionantes solicitó el desarchivo de solicitud, ni demostraron que su no comparecencia obedeciera a razones de caso fortuito o fuerza mayor.

109. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que, al archivar las solicitudes de refugio por no comparecencia a la entrevista, el MRE no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Sofía, Consuelo, Isabella, Alfonso, Carlos y Antonio.

() El MRE vulneró el derecho al debido proceso de Andrés

110. La Sala considera que el MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Andrés. Esto, porque archivó su solicitud de manera arbitraria y le impuso barreras administrativas injustificadas, al condicionar la admisión de su solicitud de refugio a que aportara una copia de su documento de identificación.

111. La Sala reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana, la

imposibilidad de presentar un pasaporte, o documento de identidad no puede implicar una paralización del trámite de la solicitud de refugio. Condicionar el estudio de la solicitud a la presentación de tales documentos vulnera el derecho fundamental al debido proceso de los solicitantes de refugio que demuestran estar imposibilitados para presentarlos.

113. En el mismo sentido, la sección V -principio 40-, de los "Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, dispone que "[e]l derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo no debe estar sujeto a presentación de documentos de identidad que sean difíciles o imposibles de obtener para la población migrante". La CIDH ha enfatizado que la aplicación de este principio "tiene especial relevancia en el caso de las personas con necesidades de protección internacional, las cuales en muchos casos no disponen de dichos documentos". Esto implica que la admisión y examen de la solicitud de refugio no puede condicionarse a la presentación de tales documentos.

114. De acuerdo con la información obrante en el expediente, el 13 de febrero de 2022 el señor Andrés presentó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. El 17 de marzo de 2020, el MRE requirió al accionante presentar "los elementos de información de los que trata de que trata el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015, faltantes en su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado". En concreto, le solicitó "copia del documento de identificación". El accionante manifestó que había perdido sus documentos con ocasión del "desbordamiento del río San José de Apartadó el pasado 28 de octubre de 2019". Por esta razón, en su lugar, declaró, bajo la gravedad de juramento, la información relacionada con su identidad, tal y como lo admite el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015.

115. No obstante, el MRE no dio trámite a su solicitud de refugio. En efecto, de acuerdo con el escrito de tutela, el (i) MIRE no contactó al accionante para fijar la fecha de entrevista, y (ii) el accionante "no funge como solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado", pues su solicitud fue archivada. En respuesta a los autos de pruebas de 12 de abril y 7 de mayo de 2024, el MRE se limitó a señalar que la solicitud fue archivada porque el actor no presentó los documentos de los que "trata el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015". Sin embargo, no explicó las razones por las cuales la declaración juramentada era insuficiente para dar trámite a la solicitud.

116. En tales términos, la Sala encuentra que el MRE archivó la solicitud del señor Andrés de manera arbitraria, porque la decisión se fundó, exclusivamente, en la falta de presentación de un documento de identificación. Esto, a pesar de que el accionante (i) demostró que, por un hecho de fuerza mayor, no estaba en posibilidad de presentar este documento y (ii) declaró, bajo la gravedad de juramento, la información relacionada con su identidad, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015.

117. Conclusión. En síntesis, la Corte concluye que:

117.1. El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes que forman parte de los grupos 1 y 2 supra, porque tardó injustificadamente entre 1 y 4 años en resolver sus solicitudes de refugio. Esto, por cuanto (i) las solicitudes no eran complejas; (ii) el MRE incurrió en acciones y omisiones que incidieron negativamente en la celeridad del procedimiento; (iii) los accionantes actuaron con diligencia y (iv) se encontraban en situación de vulnerabilidad.

117.2. El MRE vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y solicitar asilo de los accionantes que forman parte del grupo 3, por cuanto les impuso una barrera de acceso para el ejercicio de su derecho al debido proceso y a solicitar el reconocimiento de su condición de refugio. Lo anterior, al haberles exigido desistir de su solicitud de refugio para acceder a un PPT.

117.3. El MRE no vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes del grupo 4, al haber archivado sus solicitudes con fundamento en que no comparecieron a sus entrevistas. Lo anterior, porque la decisión de archivar sus solicitudes (i) estuvo fundamentada en el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1067 de 2015 y (ii) obedeció a la conducta negligente de los accionantes, quienes, a pesar de ser debidamente notificados, no se presentaron a la entrevista.

117.4. El MRE vulneró el derecho al debido proceso de Andrés, porque inadmitió de manera arbitraria su solicitud de refugio. Lo anterior, porque le exigió la presentación de un documento de identificación, pese a que el accionante (i) demostró que no podía aportarlo por motivos de fuerza mayor y, en todo caso, y (ii) declaró, bajo la gravedad de juramento la información relacionada con su identidad, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015.

5.2. Presunta violación del derecho al trabajo, mínimo vital, igualdad y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio

118. Posiciones de las partes. Los accionantes sostuvieron que el MRE y la UAEMC vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y dignidad humana. Esto, por tres razones:

118.1. Interpretaron que el salvoconducto SC-2 no es un documento habilitante para realizar actividades laborales y lucrativas. Lo anterior, pese a que (i) el Decreto 1067 de 2015 no impone ninguna restricción para que los solicitantes de refugio portadores de este documento se vinculen laboralmente mientras se resuelve su solicitud y (ii) en todo caso, la CONARE les informó que retiraría la restricción contenida en el salvoconducto de permanencia para trámite de refugio (SC2), en virtud de la cual se les impedía a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado ocuparse laboralmente.

118.2. Señalaron que no pueden acceder a una visa mientras se resuelve su solicitud de refugio, porque la expedición de la visa está supeditada a la tenencia de un pasaporte, el cual muchos de ellos no tienen. Además, no cuentan con los recursos económicos para asumir el costo de dicho trámite.

118.3. Las accionadas les impidieron acceder a mecanismos extraordinarios de regularización migratoria, como el PEPFF y el PPT, que, en abstracto, les hubieren permitido ejercer el derecho al trabajo. De un lado, la Resolución 289 de 2020, expedida por Migración Colombia, dispuso que los portadores de salvoconductos no eran beneficiarios del PEPFF. Por otra parte, el Decreto 216 de 2021 dispone que no puede existir concurrencia entre el PPT y el salvoconducto SC-2, que es el que portan los solicitantes de refugio.

119. El MRE y la UAEMC, por su parte, argumentaron que no vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes. Por una parte, sostuvieron que si bien el Decreto 1067 de 2015 no prohíbe de manera expresa que los portadores del salvoconducto SC-2 ejerzan actividades laborales, la Resolución 6054 de 2017 disponía que los extranjeros que pretenden ejercer actividades laborales en Colombia deben contar con una visa o un permiso de trabajo. El salvoconducto SC-2 es de carácter temporal y tiene como objeto regularizar la permanencia de los solicitantes en territorio nacional, pero

no es un documento de viaje, permiso temporal de residencia o permiso de trabajo. En tales términos, los extranjeros que pretendan trabajar en Colombia necesitan una visa. Por otra parte, afirman que los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021 dispusieron expresamente que no puede existir concurrencia entre el salvoconducto SC-2 y el PPT, de modo que los solicitantes de refugio debían optar "voluntariamente" por uno u otro. Por lo tanto, las presuntas restricciones de los accionantes para vincularse laboralmente mientras se resuelve su solicitud de refugio, no devienen de una acción o interpretación discrecional de las accionadas, sino de las normas aplicables a los solicitantes de refugio en materia migratoria.

120. Problema jurídico. En estos términos, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿El MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, igualdad y solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los accionantes, al, presuntamente, (i) no haberles permitido ejercer el derecho al trabajo mientras la solicitud de refugio se resolvía y (ii) haber condicionado la expedición de otros mecanismos de regularización extraordinarios (PEPFF y PPT) al desistimiento de la solicitud de refugio?

121. Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico, la Sala, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia relacionada con el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes que solicitan refugio. En esta sección, la Sala hará especial énfasis en (i) el principio de no discriminación por estatus migratorio y (ii) los requisitos previstos en la ley y el reglamento para que los extranjeros puedan acceder a una visa con permiso de trabajo (sección 5.2.1 infra). En segundo lugar, la Sala se referirá a los mecanismos extraordinarios de regularización (PEPFF y PPT) que el Gobierno Nacional ha diseñado para responder a la situación de acceso al empleo de los migrantes venezolanos (sección 5.2.2 infra). Por último, con fundamento en tales consideraciones, resolverá los casos concretos (sección 5.2.3. infra).

5.2.1. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugio

El principio de no discriminación por estatus migratorio para el goce y ejercicio de DESC de los solicitantes de refugio

123. La Corte Constitucional ha señalado, sin embargo, que este margen no es absoluto y no implica que los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia estén desprotegidos mientras se resuelve su solicitud. Conforme a la Constitución y al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe garantizar, sin discriminación, el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho al trabajo, de los migrantes que solicitan refugio.

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

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

126. PIDESC. El artículo 2.2. del PIDESC dispone que los Estados Parte se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (subrayado fuera del texto). En la Observación General No. 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el "Comité DESC"), estableció que, en

principio, los DESC son aplicables a todas las personas, incluidos los no nacionales, “como las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean” (subrayado fuera del texto). Asimismo, en la “Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes”, emitida en el año 2017, este comité sostuvo que “el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe estar supeditado a la condición jurídica de las personas afectadas”. Por lo tanto, “a la espera de una decisión sobre su solicitud para ser reconocidos como refugiados, debe concederse a los solicitantes de asilo un estatuto temporal que les permita disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación” (subrayado fuera del texto).

127. El principio de no discriminación por estatus migratorio no es absoluto. El numeral 3º del artículo 2º del PIDESC reconoce que “[l]os países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”. El Comité DESC ha precisado, sin embargo, que esta disposición es de interpretación restrictiva y prevé una “excepción limitada al principio de no discriminación por motivos de nacionalidad en el disfrute de los derechos amparados por el Pacto”. Esto, por tres razones. Primero, esta excepción “se aplica únicamente a los países en desarrollo y solo se refiere a los derechos económicos, en particular al acceso al empleo”. Segundo, esta disposición habilita a los Estados a “determinar en qué medida garantizarán esos derechos, pero no les permite denegar por completo su disfrute”. Tercero, en cualquier caso, las limitaciones a los derechos deben satisfacer las exigencias generales previstas en el artículo 4º del PIDESC, lo que implica que deben estar determinadas en la ley y tener por objeto promover el bienestar general en una sociedad democrática.

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

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

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

131. Por esta razón, con fundamento en el principio de no discriminación por estatus migratorio, y en atención a la “condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes”, la CIDH instó al Estado de Costa Rica a “adoptar tanto medidas legislativas como administrativas para que, en el marco del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, las personas que han manifestado presentar necesidades de protección internacional a través de su solicitud de asilo, puedan acceder a un permiso laboral desde el momento en el que presentan dicha solicitud, sin distinción

alguna”.

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

() El ejercicio del derecho al trabajo de los solicitantes de refugio. Desarrollo normativo y jurisprudencial

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

134. De acuerdo con el Decreto 1067 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, el SC-2 es un documento de regularización migratoria temporal en el país que protege al solicitante contra la devolución forzada (non-refoulement). Asimismo, permite al solicitante ser encuestado por el Sistema de Identificación de Beneficios de Programas Sociales (SISBEN) y afiliarse al sistema de seguridad social en salud. Además, habilita el acceso al sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes.

135. El SC-2 no es -y no ha sido nunca- un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. El Decreto 1067 de 2015 no señala de forma expresa limitación alguna para que sus portadores ejerzan labores u ocupaciones. No obstante, el artículo 2.2.1.11.5.1 del Decreto 1067 de 2015, y otras resoluciones sobre visado, establecen expresamente que para la vinculación laboral de un extranjero se requiere una visa con permiso de trabajo. Esto implica que, para poder ejercer el derecho al trabajo, los solicitantes de refugio deben aplicar a una

visa de trabajo.

136. La Corte Constitucional ha reiterado que, en abstracto, el requisito legal de visado para poder ejercer el derecho al trabajo es constitucional, por cuanto (i) es una manifestación del amplio margen de configuración del Presidente de la República en materia migratoria (art. 189.2 de la Constitución Política), (ii) no existe ninguna obligación constitucional o legal que exija que el SC-2 otorgue permiso de trabajo y (iii) en abstracto, la obligación de aplicar a una visa no constituye una carga desproporcionada para los solicitantes de refugio. Con todo, la aplicación de estos requisitos debe examinarse en cada caso, para verificar que la solicitud de visa en efecto constituya un medio idóneo para que los solicitantes de refugio puedan acceder a un permiso de trabajo.

137. La Sala advierte que, en el periodo de tiempo relevante de los hechos de la presente acción de tutela (2018-2024), el MRE ha expedido dos resoluciones que regulan el trámite y los requisitos para obtener una visa: (i) la Resolución 6045 de 2017 y (ii) la Resolución 5477 de 2022. A continuación, la Sala describe el contenido de estas resoluciones, con especial énfasis en las restricciones que, de jure y de facto, suponen para que los solicitantes de refugio puedan acceder a una visa con permiso de trabajo.

138. Resolución 6045 de 2017. El 2 de agosto de 2017 el MRE expidió la Resolución 6045 "[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015". El artículo 7º de esta resolución disponía que existían tres tipos de visa: (i) visa de visitante o visa tipo "V", (ii) visa de residente o visa tipo "R" y (iii) visa de migrante o visa tipo "M". Asimismo, establecía los destinatarios, condiciones y el alcance del permiso de trabajo que las visas podían tener:

Tipos visas

Visa tipo "V"

1. 1. Titulares. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá otorgar la visa tipo "V" al extranjero que desee visitar una o varias veces el territorio nacional, o permanecer temporalmente en él sin establecerse, para desarrollar alguna de las actividades listadas en el artículo 10º.

2. 2. Permiso de trabajo. Otorga excepcionalmente un permiso de trabajo unido a la actividad a realizar o permite un permiso de trabajo abierto en algunos casos taxativos. Su vigencia es de hasta dos años tomando en cuenta la labor a desempeñar por el extranjero.

Visa tipo “R”

1. 1. Destinatarios. La visa tipo “R” se otorga el extranjero que desea permanecer en el país para establecerse permanentemente o fijar en él su domicilio.

3. 3. Permiso de trabajo. Esta visa tenía vigencia indefinida y otorga un permiso abierto de trabajo, permitiendo a su titular realizar cualquier actividad lícita en el territorio nacional

Visa tipo “M”

1. 1. Destinatarios. El artículo 16 disponía que la visa de migrante o visa tipo “M” se otorgaba para el extranjero que desea permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse, y no cumpla los requisitos para solicitar la visa de residente o visa tipo “R”.

2. 2. Condiciones. El artículo 17 preveía que, para solicitar visa tipo “M” el extranjero debía encontrarse en, entre otros, los siguientes supuestos: (a) ser cónyuge o compañero: (a) permanente de nacional colombiano; (b) estar reconocido como refugiado en Colombia de acuerdo con el régimen vigente; (c) contar con empleo fijo en Colombia o de larga duración, en virtud de una vinculación laboral o contratación de prestación de servicios con persona natural o jurídica domiciliada en Colombia. Con todo, el parágrafo disponía que “Previa autorización del Grupo Interno de Trabajo de Visas e Inmigración, se podrá otorgar visa tipo ‘M’ en condiciones no previstas en este artículo”.

3. 3. Permiso de trabajo. Esta visa sí otorga por lo general un permiso de trabajo abierto, y como excepción lo limita a la actividad a realizar o lo prohíbe.

139. La Sala reconoce que la Resolución 6054 de 2017 no establecía de forma expresa una prohibición para que los solicitantes de refugio solicitaran visa. Sin embargo, mientras esta resolución estuvo vigente, existían barreras para que estos migrantes pudieran aplicar a esta visa. En primer lugar, los solicitantes de refugio debían acreditar que se encontraban en algunos de los supuestos que la Resolución 6045 de 2017 preveía para ser titular de alguna visa (artículos 10, 17 y 21). Estos supuestos, sin embargo, no eran comprehensivos, en tanto

no cobijaban a todos los solicitantes de refugio. En segundo lugar, la visa tipo “V”, por ejemplo, sólo otorgaba un permiso de trabajo por dos años, lo que es inferior al plazo que, en promedio, podía tardar una solicitud de refugio. Por lo demás, algunas visas tipo “V” no habilitan el ejercicio del derecho al trabajo (art. 13) En tercer lugar, para obtener la visa tipo “R”, la resolución exigía acreditar la permanencia en el territorio por un tiempo prolongado (5 años), requisito que no podía ser acreditado por los solicitantes que habían entrado al país recientemente. En cuarto lugar, el artículo 36 disponía que “[t]oda solicitud de visa deberá reunir los siguientes requisitos generales: (…) 2. Presentar pasaporte, documento de viaje o Laissez Passer, que, siendo expedido por Autoridad, Organización Internacional o Estado reconocido por el Gobierno de Colombia, se encuentre vigente, en buen estado y con espacio libre para visados”.

140. En relación con este último punto, la Sala resalta que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no es desproporcionado que el Gobierno exija a los extranjeros que solicitan una visa aportar un pasaporte, documento de viaje o Laissez Passer, pues ello se encuadra en su amplio margen de configuración de las políticas migratorias. Sin embargo, también ha insistido en que la presentación de estos documentos no puede constituir una barrera administrativa injustificada para obtener un permiso de trabajo ni desconocer el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

141. En particular, este tribunal ha resaltado que los solicitantes de refugio son personas que, por definición, rompen vínculos con su país de origen, habida cuenta de la situación de persecución en la que se encuentran. Esta situación es justamente la que motiva la solicitud de protección internacional. Por lo tanto, de ordinario no cuentan con un pasaporte vigente. En el mismo sentido, la CIDH ha advertido que “en la mayoría de los casos, las personas que están huyendo de una persecución llegarán a los países de tránsito y de acogida solo con sus pertenencias más básicas, incluso sin documentos personales”.

142. En tales términos, en aquellos casos en los que los solicitantes de refugio demuestren que están en imposibilidad de presentar documentos de identificación, el Estado debe brindar otras alternativas que les permitan aplicar a una visa o permiso de trabajo. La Sala reconoce que el artículo 36 de la Resolución 6045 de 2017 brindaba una alternativa para las personas que no contaran con pasaporte u otro documento de identidad: presentar el “documento de viaje” con la solicitud de visa. De acuerdo con el artículo 2.2.1.4.1.6. del

Decreto 1067 de 2015, “[e]l documento de viaje es la libreta expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano, o la oficina que haga sus veces o la sustituya, a los apátridas, asilados, refugiados, a los extranjeros que se encuentran en Colombia que no tengan representación diplomática o consular en el Estado, y a los demás extranjeros, que, a juicio del Ministerio, no puedan obtener pasaporte del Estado de origen o que se compruebe la imposibilidad de obtener pasaporte de ese país”. Asimismo, este decreto dispone que la solicitud del documento de viaje debe ser presentada por el interesado aportando, entre otras cosas, lo siguiente: 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 peticionario ante el funcionario competente o ante las autoridades de inmigración, en el sentido de que carece de ellos” (subrayas fuera de texto).

143. No obstante, a pesar de que, en abstracto, la Resolución 6045 de 2017 permitía presentar la solicitud de visa aportando este documento de viaje, que podía obtenerse con declaración juramentada, lo cierto es que en algunas ocasiones, el MRE en todo caso condicionaba la admisión de la solicitud a la presentación del pasaporte o un documento equivalente. En efecto, tal y como lo reconoció el MRE en el presente trámite de tutela: “el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano – SITAC, aplicativo a través del cual se presentan las solicitudes de visa exige registrar el número del pasaporte o documento similar; pero la situación se torna difícil o imposible si el extranjero no cuenta con pasaporte o documento equivalente como ocurre con un importante número de casos de solicitud de refugio”. Naturalmente, esto obstaculizaba la posibilidad de que los solicitantes de refugio pudieran acceder a una visa con permiso de trabajo.

144. Resolución 5477 de 2022. La Resolución 5477 de 2022 derogó la Resolución 6045 de 2017. En su parte considerativa, la Resolución 5477 de 2022 señala que, mediante el Decreto 216 de 2021, el Gobierno Nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y que, en virtud de este y otros motivos, se hacía necesario actualizar la reglamentación y el procedimiento para los diferentes tipos de visa, su alcance, así como las condiciones, requisitos y trámite para su solicitud, estudio, inadmisión, negación, autorización, cancelación y terminación.

“Cuando se evidencia que el solicitante de visa tiene en curso una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la Autoridad de Visas e inmigración inadmitirá la solicitud de visa hasta que ese determine el resultado de la solicitud de refugio”.

(…)

Los únicos salvoconductos aceptables como válidos para el estudio de una solicitud de visa son: aquel con la anotación ‘para solicitud de visa’, aquel expedido al extranjero que deba permanecer en el territorio nacional en libertad provisional o condicional por orden de autoridad competente, o aquel expedido al extranjero a quien se le haya resuelto definitivamente su solicitud de reconocimiento de la condición de Refugiado”.

146. En virtud del artículo 8 de la Resolución 5477 de 2022, los solicitantes de refugio, que son quienes portan el SC-2, no están habilitados para solicitar una visa. La existencia de una solicitud de refugio es causal de inadmisión.

147. En síntesis, en vigencia de la Resolución 6045 de 2017 los solicitantes de refugio no estaban imposibilitados para aplicar a una visa con permiso de trabajo. Sin embargo, existían algunos obstáculos y barreras para poder presentar la solicitud y luego obtener la visa. Aunque estas barreras no afectaban a todos los solicitantes de refugio, sí restringían significativamente la posibilidad de que aquellos migrantes que, entre otros, ingresaban de forma irregular al territorio y no contaban con documentos, pudieran obtener una autorización para ejercer, de forma legal, el derecho al trabajo. Luego, por medio de la Resolución 5477 de 2022 el Gobierno Nacional dispuso una prohibición expresa conforme a la cual la existencia de una solicitud de refugio era causal de inadmisión de la solicitud de visa.

5.2.2. Los mecanismos extraordinarios de regularización y acceso al mercado laboral para los migrantes venezolanos: el PEPFF y el PPT. Reiteración de jurisprudencia

148. De acuerdo con información oficial de la UAEMC, entre los años 2018 y 2021, aproximadamente “2’693.995” migrantes venezolanos ingresaron al país. Esta cifra se ha incrementado exponencialmente año a año, en gran parte, por la difícil coyuntura económica, política y social del vecino país. Por lo demás, desde el año 2019 el número de migrantes que se encuentran en situación irregular ha venido aumentado significativamente y corresponde a un porcentaje mayor que aquellos cuya situación se haya regularizado. La mayoría de estos

migrantes irregulares, además, se encuentran en situación de desempleo o informalidad.

149. El Gobierno Nacional ha expedido múltiples mecanismos extraordinarios de regularización para los migrantes venezolanos y responder a las barreras de acceso al mercado laboral. En atención al objeto de la presente acción de tutela, la Sala resalta (i) el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) y (ii) el Permiso por Protección Temporal (PPT).

El Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización

150. Por medio de Decreto 117 de 2020, el Presidente de la República creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). Luego, mediante la Resolución 289 de 2020, la UAEMC implementó este permiso y reguló las condiciones para su expedición. El PEPFF es un "mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria de los nacionales venezolanos en territorio colombiano, mediante el acceso, de manera alternativa según corresponda en cada caso, a contratos laborales o a contratos de prestación de servicios".

151. El artículo 1º del Decreto 117 de 2020, así como el artículo 1º de la Resolución 289 de 2020, dispusieron que el PEPFF aplicaba a los nacionales venezolanos en condición migratoria irregular que cumplan con las siguientes condiciones: "1. Ser ciudadano venezolano. // 2. Ser mayor de edad conforme al ordenamiento jurídico colombiano. // 3. Presentar la cédula de identidad venezolana y/o el pasaporte de la República Bolivariana de Venezuela aun cuando estos se encuentren vencidos, de conformidad con los parámetros de la Resolución número 872 de 2019 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores o la norma que la modifique o sustituya. // 4. No tener antecedentes judiciales en Colombia o en el exterior. // 5. No ser sujeto de una medida administrativa de expulsión o deportación vigente. 6. Ser titular según corresponda en cada caso, de: 6.1. Una oferta de contratación laboral en el territorio nacional, por parte de un empleador, o 6.2. Una oferta de contratación de prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de un contratante".

152. El artículo 2º de la Resolución 289 de 2020 precisaba, sin embargo, que "[s]on destinatarios del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), los ciudadanos venezolanos que se encuentren en condición migratoria irregular dentro del territorio nacional, es decir, que no sean titulares de un Permiso Especial de

Permanencia (PEP), de Visa, de Tarjeta de Movilidad Fronteriza o de Salvoconducto" (subrayado fuera del texto). En tales términos, los solicitantes de refugio que portaran SC-2 no eran destinatarios del PEPFF.

() El Permiso por Protección Temporal (PPT)

153. Por medio del Decreto 216 de 2021, el Gobierno Nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV). En la parte considerativa, el Gobierno Nacional reconoció que, pese a la implementación del PEPFF y otras medidas de regularización, el número de migrantes venezolanos en situación irregular seguía incrementado. Asimismo, resaltó que los nacionales venezolanos que no tuvieron la posibilidad de acceder a las 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, xenofobia, explotación infantil, entre otras, que implican la violación de sus derechos fundamentales al no poder acceder a su sustento mínimo". Por otra parte, advirtió que "en condiciones migratorias regulares, los nacionales venezolanos pueden integrarse de manera productiva a la vida laboral y social, generando para sí mismos y para sus familias condiciones de vida dignas y aportes importantes para el crecimiento y desarrollo económico del país.

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

155. El PPT habilita a los migrantes venezolanos a: "(i) permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria; (ii) ejercer cualquier actividad u ocupación legal; (iii) acceder al Sistema de Seguridad Social; (iv) convalidar títulos ante el Ministerio de

Educación Nacional; (v) suscribir contratos con entidades financieras; (vi) tramitar tarjetas profesionales; e (vii) ingresar y salir del territorio colombiano". El PPT tendrá vigencia "hasta la fecha del último día en que rija" el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 de 2021), el cual tiene una vigencia de 10 años.

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

157. Por otra parte, el Decreto 216 de 2021 dispone que el solicitante de refugio "podrá, sin afectar su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT)". No obstante, como se expuso (párr. 70 supra) el artículo 16 del Decreto 216 de 2021 dispone que el PPT y el SC-2 son excluyentes y no podrán concurrir. En concordancia, el parágrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, prescribe que, en caso de que se autorice el PPT, el solicitante de refugio deberá desistir "voluntariamente" de su solicitud de refugio si desea obtenerlo. En tales términos, conforme al Decreto 216 de 2021, los solicitantes de refugio no están habilitados para acceder al PPT. La Sala reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la prohibición de concurrencia entre el SC-2 y el PPT que el Decreto 216 de 2021 limita y restringe el goce y ejercicio de diversos derechos fundamentales de los migrantes venezolanos que soliciten refugio (ver párr. 71 supra).

158. Síntesis de las reglas de decisión. La siguiente tabla sintetiza las reglas de decisión

relevantes para resolver el presente caso:

Reglas de decisión

1. 1. De acuerdo con el artículo 189.2 de la Constitución, el Presidente de la República tiene competencia para dirigir las relaciones internacionales, lo que le otorga un amplio margen para definir las políticas migratorias y, en particular, las alternativas de regularización y de acceso al trabajo de los migrantes que solicitan refugio.

2. 2. La Corte Constitucional ha señalado, sin embargo, que este margen no es absoluto y no implica que los migrantes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en Colombia estén desprotegidos mientras se resuelve su solicitud. Conforme a la Constitución y al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe garantizar, sin discriminación, el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes que solicitan refugio.

3. 3. Los solicitantes de refugio son portadores del salvoconducto SC-2. Conforme al Decreto 1067 de 2015, el SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. Los solicitantes de refugio que deseen ejercer legalmente actividades lucrativas en Colombia, mientras su solicitud se resuelve, deben aplicar a una visa con permiso de trabajo. La Corte Constitucional ha señalado que, en abstracto, (i) es constitucional que el SC-2 no sea un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y (ii) en abstracto, la exigencia de solicitar una visa es razonable. Con todo ha advertido que la solicitud de visa no puede implicar una carga o barrera desproporcionada para los solicitantes.

4. 4. En el periodo de tiempo relevante de los hechos de la presente acción de tutela (2018-2024), el MRE ha expedido dos resoluciones que regulan el trámite y los requisitos para obtener una visa: (i) la Resolución 6045 de 2017 y (ii) la Resolución 5477 de 2022.

i. (i) La Resolución 6045 de 2017 permitía que los solicitantes de refugio aplicaran a una visa tipo “M” con permiso de trabajo. Sin embargo, (a) no todos los solicitantes podían ser beneficiarios de la visa. Para poder aplicar a la visa, los solicitantes debían acreditar que se encontraban en alguno de los supuestos previstos en los artículos 10, 17 y 21 de la Resolución 6045 de 2017. Por otro lado, (b) la resolución exigía aportar documentos (pasaporte, documento de viaje etc.) que no todos los solicitantes estaban en condición de

aportar.

5. El Gobierno Nacional diseñó, entre otros, dos mecanismos extraordinarios de regularización que permitían a los migrantes venezolanos ejercer el derecho al trabajo: el PEPFF y el PPT. Sin embargo, por expresa disposición reglamentaria, estos documentos son incompatibles con el SC-2, que portan los solicitantes de refugio. Los solicitantes de refugio que deseen acceder a estos permisos deben desistir del trámite de protección internacional. La Corte Constitucional ha reiterado que la obligación de desistir al SC-2, como condición para acceder al PPT, vulnera los derechos fundamentales de los migrantes venezolanos a solicitar asilo e igualdad.

5.1.1. Caso concreto

159. La Sala considera que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, igualdad y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los accionantes. Esto, porque no les brindaron ninguna alternativa eficaz para satisfacer su derecho al trabajo. En efecto, la Sala constata que mientras las solicitudes de refugio se resolvían, los accionantes fueron privados injustificadamente de toda posibilidad de vincularse laboralmente y desarrollar actividades lucrativas en el territorio nacional.

160. El SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo. La Sala reconoce que, en su momento, la CONARE brindó información contradictoria en relación con las características del SC-2. Esto, porque en respuesta a la petición de información del 17 de mayo de 2019, informó que habilitaría que los portadores de SC-2 pudieran ejercer actividades lucrativas. Sin embargo, días después señaló que la Resolución 6045 de 2017 sólo permitía vincularse laboralmente a los nacionales extranjeros que contaran con una visa o permiso de trabajo. En criterio de la Sala, estas respuestas contradictorias, naturalmente, afectaron los principios de la función administrativa, vulneraron el derecho a la información y situaron a los accionantes en una situación de incertidumbre.

161. Con todo, al margen de esa contradicción la Sala reconoce que conforme al Decreto 1067 de 2015, así como las resoluciones sobre visado que han sido expedidas desde el año 2017, el SC-2 no habilita el ejercicio del derecho al trabajo. Los solicitantes de refugio que deseen desarrollar actividades lucrativas deben obtener una visa con permiso de trabajo. La Sala reitera y reafirma que, a diferencia de lo que sugieren los accionantes, no existe

ninguna obligación constitucional, legal o internacional que exija que el salvoconducto SC-2 deba habilitar el ejercicio del derecho al trabajo. En ejercicio del amplio margen de configuración del Presidente de la República en materia migratoria, es constitucional que el Estado exija una visa o permiso de trabajo a los extranjeros, como condición para poder ejercer actividades lucrativas. Por lo demás, la obligación de aplicar a una visa no constituye, en principio, una carga desproporcionada para los solicitantes de refugio.

162. No obstante, la Sala enfatiza que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el margen de configuración normativo del Presidente en materia migratoria no es absoluto. Por el contrario, se encuentra limitado por la prohibición de discriminación por su estatus migratorio y, en concreto, el derecho fundamental al trabajo y mínimo vital los solicitantes de refugio. Esto implica, entre otras, que (i) la condición de solicitantes de refugio no puede ser el único criterio conforme al cual se excluya a un migrante de la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo, (ii) las diferencias de trato en cuanto al goce y ejercicio del derecho al trabajo que estén fundadas en el estatus migratorio del solicitante deben satisfacer las exigencias del juicio de igualdad y (iii) en cualquier caso, el Estado debe habilitar alternativas y mecanismos eficaces que permitan a los solicitantes ejercer el derecho al trabajo mientras la solicitud de refugio se resuelve.

163. Con fundamento en estas premisas, la Sala considera que el MRE y la UAEMC desconocieron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad de los accionantes. Asimismo, restringieron el ejercicio del derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio. Esto es así, fundamentalmente porque no brindaron ninguna alternativa eficaz para que, mientras las solicitudes de refugio se resolvían, pudieran ejercer el derecho al trabajo. En efecto, como a continuación se expone, los accionantes no pudieron (i) obtener una visa de trabajo y (ii) acceder al PEPFF o PPT y, al mismo tiempo, mantener en curso la solicitud de refugio.

164. Como se expuso en la sección de carencia actual de objeto, en cuanto a la presunta violación de los derechos al trabajo, mínimo vital, e igualdad, los accionantes pueden ser clasificados en tres grupos: (i) grupo 1: diecinueve (19) accionantes que fueron reconocidos como refugiados, algunos de los cuales cuentan con una visa tipo “M” o PPT, lo que les permite ejercer el derecho al trabajo, (ii) grupo 2: trece (13) accionantes que, pese a no haber sido reconocidos como refugiados, a la fecha cuentan con PPT activo y (iii) grupo 3:

siete (7) accionantes que no tienen una solicitud activa de refugio y tampoco son titulares de visa, permiso de trabajo ni PPT. A continuación, la Sala expondrá las razones por las cuales el MRE y la UAEMC violaron los derechos al fundamentales de los accionantes que forman parte de cada uno de estos grupos:

El MRE y la UAEMC vulneraron el derecho al trabajo, mínimo vital, igualdad y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los accionantes que forman parte del Grupo 1

165. La Sala reitera que frente a este grupo de accionantes operó la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, porque, actualmente, 19 de los accionantes fueron reconocidos como refugiados, de los cuales (i) 16 tienen visa tipo "M" y (ii) 3, aunque no cuentan con visa, están habilitados legalmente para solicitarla y, en cualquier caso, tienen PPT.

166. Con todo, la Sala encuentra que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales la al trabajo, mínimo vital e igualdad y, además, restringieron el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los 19 accionantes que forman parte del grupo 1. Esto es así, por dos razones.

167. Primero. Mientras la solicitud de refugio estuvo vigente, lo que tomó entre 2 y 4 años aproximadamente, los accionantes se enfrentaron a barreras que, de jure y de facto, les impidieron acceder a un permiso de trabajo. La Sala advierte que en el período de tiempo en el que se resolvieron las solicitudes de refugio de los accionantes, estuvieron vigentes dos Resoluciones que regulaban el trámite y los requisitos para obtener visas: la Resolución 6045 de 2017 y la Resolución 5477 de 2022. En criterio de la Sala, las condiciones fácticas y jurídicas de los accionantes hacía que fuera imposible acceder a visas que les permitieran trabajar mientras se resolvía su solicitud.

168. Resolución 6045 de 2017. La Resolución 6045 de 2017 no prohibía de manera expresa que los solicitantes de refugio pudieran solicitar una visa. Sin embargo, la Sala considera que los accionantes se enfrentaban a algunas barreras que, de jure y de facto, limitaban severamente la posibilidad de acceder a una visa. De un lado, la Sala reitera que las visas no estaban habilitadas para todos los extranjeros, sino sólo para aquellos cuya situación encuadre en alguno de los supuestos que preveían los artículos 10, 17 y 21 de la Resolución 6045 de 2017, para poder ser beneficiarios de las visas tipo "V", "M" y "R" respectivamente.

Muchos de los accionantes no se encontraban en una situación que encuadrara en estas causales. En concreto, la Sala constata que conforme a las pruebas que reposan en el expediente, los accionantes no (i) contaban con la condición de nacionales colombianos; (ii) eran padres, madres, cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos; (iii) eran ciudadanos de un Estado Mercosur; (iv) tenían empleo fijo, participaciones societarias, inversiones, pensiones ni las condiciones financieras necesarias y, en general, (v) a partir de un examen prima facie, no cumplían con los demás requisitos para aplicar a una visa que les permitiera establecerse en Colombia y trabajar.

169. Por otra parte, la Sala reitera que el artículo 36 de la Resolución 6045 de 2017 disponía que "[t]oda solicitud de visa deberá reunir los siguientes requisitos generales: (…) 2. Presentar pasaporte, documento de viaje o Laissez Passer, que, siendo expedido por Autoridad, Organización Internacional o Estado reconocido por el Gobierno de Colombia, se encuentre vigente, en buen estado y con espacio libre para visados". De acuerdo con el artículo 2.2.1.4.1.6. del Decreto 1067 de 2015, "[e]l documento de viaje es la libreta expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano, o la oficina que haga sus veces o la sustituya, a los apátridas, asilados, refugiados, a los extranjeros que se encuentran en Colombia que no tengan representación diplomática o consular en el Estado, y a los demás extranjeros, que, a juicio del Ministerio, no puedan obtener pasaporte del Estado de origen o que se compruebe la imposibilidad de obtener pasaporte de ese país". Asimismo, este decreto dispone que la solicitud del documento de viaje debe ser presentada por el interesado aportando, entre otras cosas, lo siguiente: 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 peticionario ante el funcionario competente o ante las autoridades de inmigración, en el sentido de que carece de ellos" (subrayas fuera de texto).

170. La Sala reitera que, en este caso, 36 de los 39 accionantes manifestaron no contar con pasaporte. La Sala resalta que el Decreto 1067 de 2015 permitía presentar una declaración juramentada para acceder a un documento de viaje, el cual luego permitía presentar una solicitud de visa. Sin embargo, lo cierto es que incluso los solicitantes de refugio que contaban con documento de viaje se enfrentaban a barreras para la admisión de sus solicitudes. En efecto, en respuesta al auto de pruebas de 29 de marzo de 2023, el MRE

reconoció, respecto de la solicitud de visa, que “el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano – SITAC, aplicativo a través del cual se presentan las solicitudes de visa exige registrar el número del pasaporte o documento similar; pero la situación se torna difícil o imposible si el extranjero no cuenta con pasaporte o documento equivalente como ocurre con un importante número de casos de solicitud de refugio”. En este caso, los accionantes no contaban con ningún documento equivalente al pasaporte.

172. Segundo. Los accionantes no pudieron acceder a los mecanismos de regularización que el Gobierno Nacional ha diseñado para los migrantes venezolanos, a saber, PEPFF o PPT. Esto es así, porque (i) el artículo 2° del Resolución 289 de 2020 disponía de forma expresa que el PEPFF no podía expedirse a quienes portaran salvoconducto y (ii) los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021 prevén que no puede existir concurrencia entre SC-2 y PPT. La Sala considera que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional reiterada, la incompatibilidad entre estos mecanismos extraordinarios y el SC-2 vulnera el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio y desconoce la prohibición de discriminación por estatus migratorio. Por esta razón, en estos casos correspondía al MRE y la UAEMC inaplicar por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021.

() El MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, igualdad y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los accionantes que forman parte del Grupo 2

173. La Sala reitera que sobre este grupo operó la carencia actual de objeto por situación sobreviniente. Esto, porque la UAEMC les expidió a estos accionantes un PPT, el cual, conforme al artículo 14 de la Resolución 971 de 2021, es un documento habilitante para ejercer legalmente el derecho al trabajo. Por esto, a la fecha los accionantes pueden llevar a cabo actividades lucrativas.

174. Sin embargo, la Sala considera que el MRE y la UAEMC vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad y, además, restringieron el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de este grupo de 13 accionantes. Esto, porque mientras resolvían sus solicitudes de refugio y antes de que el PPT fuera expedido, los privaron injustificadamente de realizar actividades lucrativas que les permitieran satisfacer

sus necesidades básicas. Como se expuso, (i) el SC-2 no era un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo, y (ii) la posibilidad para acceder a una visa de trabajo estaba severamente restringida, en vigencia de la Resolución 6045 de 2017, e imposibilitada, una vez la Resolución 5477 de 2022 fue expedida (ver sección II.5.2.3(i) supra).

() El MRE y la UAEMC vulneraron los derechos al trabajo, mínimo vital e igualdad de los accionantes que forman parte del grupo 3

175. La Sala considera que las accionadas vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad de los 7 accionantes que no fueron reconocidos como refugiados, no cuentan con visa de trabajo y, además, no tienen PPT. Esto, fundamentalmente porque desde la radicación de su solicitud de refugio hasta a la fecha, han estado imposibilitados de ejercer legalmente el derecho al trabajo. En efecto, tal y como ocurrió con los grupos 1 y 2, existían barreras que les impedían o imposibilitaban acceder a una visa de trabajo (ver párr.167-171 supra).

176. Por otra parte, las pruebas que reposan en el expediente evidencian que, con excepción de Andrés, todos los accionantes se inscribieron en el Registro Único de Migrantes Venezolanos e iniciaron el proceso para solicitar el PPT. No obstante, la UAEMC dio por terminadas, suspendió o no ha resuelto las solicitudes de PPT, porque los accionantes no informaron “si desistirá[n] del trámite de su solicitud de refugio, o continuará[n] con el trámite del PPT”. La siguiente tabla evidencia esta situación:

Accionante

Estado de su solicitud

Carolina

Está inscrita en el RUMV y solicitó el PPT. Sin embargo, se indica que “no continuó” con el proceso porque no ha desistido de su solicitud de refugio.

José

Está inscrito en el RUMV desde el 14/07/2021 “en estado activo” y solicitó PPT. Sin embargo, se indica que no ha presentado desistimiento del proceso de solicitud de refugio.

Sofía

Está inscrita en el RUMV en estado “suspendido” y solicitó el PPT. Sin embargo, se registra que tiene un proceso de solicitud de refugio “activo”, del cual no ha desistido, “pero aparentemente cuenta con acta de no comparecencia”.

Consuelo

Está inscrita en el RUMV “en estado activo” y solicitó PPT. No se registra que tenga una solicitud de refugio activa y no se le ha expedido un PPT.

Isabella

Está inscrita en el RUMV en estado “activo” y solicitó el PPT. Sin embargo, se registra que tiene un proceso de solicitud de refugio “activo”, del cual no ha desistido, “pero aparentemente cuenta con acta de no comparecencia”.

Julieta

Está inscrita en el RUMV, con número de registro “1102369 expedido desde el 01/12/2021” y solicitó PPT. Sin embargo, aún no cuenta con PPT.

177. En tales términos, la Sala advierte que la única razón por la que en su momento la UAEMC no expidió, suspendió o dio por terminada la solicitud del PPT fue, precisamente, que los accionantes tenían la calidad de solicitantes de refugio y decidieron no desistir voluntariamente del trámite de protección internacional. La Sala considera que, en concordancia la jurisprudencia constitucional y, en particular, las reglas fijadas en las sentencias SU-543 de 2023 y T-056 de 2024, esta actuación vulnera el derecho fundamental al trabajo y desconoce la prohibición de discriminación por estatus migratorio. En estos casos, correspondía al MRE y la UAEMC inaplicar por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021.

178. En cualquier caso, la Sala advierte que las pruebas aportadas demuestran que, pese a que la solicitud de refugio de los accionantes fue luego negada o archivada, el trámite de expedición de PPT de los accionantes sigue suspendido o sin resolver. Lo anterior, pese a que ya no existe prohibición legal o reglamentaria alguna para que estos sujetos obtengan el PPT.

6. Remedios y órdenes a impartir

179. 179. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes:

180. Primero. Revocará parcialmente la sentencia del 20 de agosto de 2020, dictada por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó parcialmente la sentencia de 7 de julio de 2020, proferida por el Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que amparó al derecho fundamental al debido proceso administrativo de 36 accionantes. En su lugar, declarará (i) la carencia actual de objeto por hecho superado, daño consumado y situación sobreviniente, en los términos expuestos en la sección II.4.2supra y (ii) amparará los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, mínimo vital, igualdad y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los accionantes respecto de los cuales no se configuró carencia actual de objeto, de conformidad con las consideraciones de la presente providencia.

181. Segundo. Ordenará que, en caso de que los accionantes manifiesten querer reanudar la solicitud de refugio, el MRE reanude el trámite de la solicitud de refugio de Armando, Patricia, Julieta, Luis, Ariel, Esmeralda, Camila, Fernando, Marcela y Marta.

182. La Sala considera que esta orden es procedente, porque, como se expuso, la decisión de estos accionantes de renunciar a la solicitud de refugio no fue voluntaria. Por el contrario, obedeció a la necesidad de proteger su mínimo vital y obtener el PPT, mientras que el MRE resolvía sus solicitudes. En este sentido, la Sala concederá a los accionantes el plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, para manifestar al MRE si desean reanudar su solicitud de refugio. Vencido este plazo, expirará la posibilidad de que el trámite se reanude. La Sala aclara que, en caso de que los accionantes manifiesten su intención de reanudar el trámite de la solicitud, el MRE deberá darle curso conforme al Decreto 1067 de 2015 y no podrá condicionar su trámite a la renuncia del PPT. Por otra parte, la Sala aclara que la reanudación del trámite no implica que el MRE deba, necesariamente, reconocer la condición de refugio. El MRE conserva la facultad de conceder o no el estatus de refugio conforme a lo previsto en el Decreto 1067 de 2015.

183. Tercero. Ordenará a la UAEMC que continúe con el trámite de expedición del PPT de Carolina, José, Sofía, Consuelo, Isabella y Julieta y, en caso de que constate el cumplimiento

de los requisitos previstos en la ley y el reglamento, expida el PPT en el menor tiempo posible. La Sala considera que esta orden es procedente, habida cuenta de que estos accionantes (i) se inscribieron de forma oportuna en el Registro Único de Migrantes Venezolanos, y (ii) la UAEMC suspendió, archivó o no resolvió sus solicitudes con fundamento en que no informaron si desistirían de su solicitud de reconocimiento de refugio, lo cual, como se explicó, vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad. Por lo demás, (iii) a la fecha estos accionantes no tienen una solicitud de refugio activa por lo que no existe prohibición legal para que porten PPT.

184. Cuarto. Ordenará al MRE que reanude la solicitud de refugio de Andrés y no condicione el trámite a la presentación de un documento de identidad. A dichos efectos, la Sala ordenará al MRE y a la UAEMC que brinden orientación al señor Andrés sobre el trámite que debe surtir para obtener un documento de viaje, conforme al artículo 2.2.1.4.1.6. del Decreto 1067 de 2015. Asimismo, la Sala ordenará al MRE y la UAEMC garantizar que, mientras la solicitud de refugio se resuelve, el accionante pueda ejercer el derecho al trabajo. A dichos efectos, las accionadas podrán (i) inaplicar el parágrafo 1° del artículo 8 de la Resolución 5477 de 2022, según el cual la existencia de una solicitud de refugio activa es causal de inadmisión de la solicitud de visa o bien (ii) habilitar cualquier otro mecanismo idóneo y eficaz que le permita ejercer actividades lucrativas de forma legal.

185. La Sala considera que la inaplicación de la Resolución 5477 de 2022 es procedente en este caso, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que la excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad para inaplicar normas legales, reglamentarias o de cualquier otra índole, cuando se evidencie una clara contradicción entre la disposición aplicable y la Constitución. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la excepción de inconstitucionalidad procede en tres hipótesis:

i. (i) La norma legal o reglamentaria es contraria a los “cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad”.

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

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

186. En este caso, la Sala considera que la aplicación del parágrafo 1º del artículo 8 de la Resolución 5477 de 2022 produciría una severa limitación a los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital del señor Andrés. Lo anterior, debido a que, pese a encontrarse en una situación de extrema vulnerabilidad y no contar con recursos para satisfacer sus necesidades básicas, estaría imposibilitado para ejercer labores lucrativas de forma legal mientras su solicitud de refugio se resuelve. En tal sentido, con el objeto de prevenir este riesgo, el MRE y la UAEMC están constitucionalmente habilitadas para inaplicar la prohibición prevista en la Resolución 5477 de 2022 y, de ese modo, permitir que el accionante pueda acceder a una visa con permiso de trabajo. Con todo, la Sala advierte que, conforme al amplio margen de configuración en materia migratoria, la inaplicación de la Resolución 5477 de 2022, no es, necesariamente, la única alternativa para garantizar el derecho al trabajo. Por esta razón, la Sala concede a las accionadas la facultad para garantizar este derecho por medio de otras alternativas.

187. Quinto. Ordenará al MRE y a la UAEMC que informen de manera clara y precisa a todos los accionantes, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, sobre (i) el estado de sus solicitudes de refugio y de expedición de PPT y (ii) su situación migratoria. La Sala considera que esta orden es procedente y necesaria, habida cuenta de que, en sede de revisión, se constató que muchos de los accionantes parecían no conocer su situación migratoria ni el estado de sus solicitudes.

188. Sexto. Ordenará al MRE y a la UAEMC que definan y sistematicen una ruta clara y accesible que oriente a la población de origen venezolano, q