

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-471/24

DERECHOS A LA SALUD, AL TRABAJO Y AL DEBIDO PROCESO MIGRATORIO-Compatibilidad entre las solicitudes de refugio y permiso por protección temporal PPT

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Plazo razonable para resolver solicitud de refugiado

(La autoridad migratoria accionada) vulneró la garantía de plazo razonable y, en consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes, porque el trámite de su solicitud tardó un periodo excesivamente prolongado de 3 años, sin que la autoridad se pronunciara de fondo... este plazo supera los límites de la razonabilidad debido a que (i) la solicitud de los accionantes no era compleja; (ii) los accionantes se encontraban en situación de vulnerabilidad; (iii) los accionantes actuaron con diligencia en el procedimiento; y (iv) las acciones (de la autoridad migratoria accionada) incidieron negativamente en la celeridad del procedimiento.

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

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se dio contestación a derecho de petición

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT)

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Desistimiento de la solicitud de refugio por insistencia de la autoridad migratoria

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

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE MIGRANTES-Obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos fundamentales de los extranjeros

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

CONDICION DE REFUGIADO-Trámite que debe surtir una solicitud

SALVOCONDUCTO A EXTRANJEROS CON PERMANENCIA IRREGULAR EN EL TERRITORIO COLOMBIANO-Documento que legaliza y prolonga la estadía de un extranjero que esté a punto de incurrir o haya incurrido en permanencia irregular

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

Excepción de inconstitucionalidad de la prohibición de concurrencia entre salvoconducto SC-2 y PPT... la obligación de desistir al trámite de refugio, como condición para acceder al PPT, vulneraba los derechos fundamentales a solicitar asilo, mínimo vital e igualdad de los migrantes venezolanos que requerían asilo encontrándose en situación de extrema vulnerabilidad

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL PPT-Requisitos

EXHORTO-Ministerio de Relaciones Exteriores y Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-471 DE 2024

Expediente: T-10.058.310

Acción de tutela presentada por María y Arturo contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y los ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo

Magistrada ponente:

Bogotá, D. C., ocho (8) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

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

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela del 30 de enero de 2024, proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, que confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Uno de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

Aclaración Previa

1. 1. El presente caso incluirá información médica y familiar de los accionantes y se referirá a menores de edad, la cual es información reservada. Por lo tanto, conforme a la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional, la Corte emitirá dos versiones de esta providencia. Una, en la que se anonimizará el nombre de los accionantes y será la versión que se dispondrá para el público, y otra, que contendrá los datos reales, la cual formará parte del expediente para conocimiento exclusivo de las partes.

2. 2. Síntesis de la decisión. María y Arturo solicitaron el amparo de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y trabajo, presuntamente vulnerados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, Migración Colombia). En primera instancia, el Juzgado Treinta y Uno de Ejecución de Penas de Bogotá negó las pretensiones, debido a que encontró que Migración Colombia respondió las solicitudes y no impuso ninguna prohibición laboral. En segunda instancia, el Tribunal Superior de Bogotá confirmó esta decisión, indicando que las autoridades no han restringido el acceso al trabajo ni forzado a los accionantes a desistir de su solicitud de refugio, además de que la mora en la entrega del PPT fue atribuible a ellos mismos.

3. La Sala abordó el caso desde dos aristas. Primero, declaró carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la presunta vulneración de los derechos de petición y

trabajo; además, frente al derecho al debido proceso administrativo, la Sala constató la concurrencia de la carencia actual de objeto por hecho superado y daño consumado. En segundo lugar, la Corte examinó la afectación del derecho al debido proceso administrativo. Determinó que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia habían vulnerado tal derecho, al exceder el plazo razonable para resolver la solicitud de refugio y al imponer barreras administrativas que forzaron a los accionantes a desistir de su solicitud de refugio para obtener el Permiso por Protección Temporal

4. La Corte Constitucional adoptó varias órdenes y remedios. Principalmente, exhortó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia a adelantar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y de estudio y entrega del Permiso por Protección Temporal, respetando el plazo razonable y los protocolos internos adoptados en cumplimiento de las sentencias SU-543 de 2023 y T-246 de 2024. Además, le ordenó a Migración Colombia abstenerse de instar al desistimiento del salvoconducto SC-2 para el trámite del Permiso por Protección Temporal y a informar a los interesados que no es necesario tal desistimiento. Igualmente, ordenó consultar a los accionantes si desean continuar con la solicitud de refugio, dándoles un mes para decidir. Finalmente, le ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores publicar un documento de ruta claro para que los migrantes en solicitud de refugio conozcan cómo acceder a una visa para trabajar legalmente mientras se resuelve su solicitud. Finalmente, exhortó a Migración Colombia a evitar retrasos injustificados en la expedición del Permiso por Protección Temporal.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Hechos relevantes

5. María y Arturo, ciudadanos venezolanos, ingresaron de forma irregular al territorio colombiano en agosto de 2019. Son pareja y padres de Juanita y Pepe. Este último es menor de edad. Ninguno de los adultos del hogar cuenta con un ingreso estable porque no ostentan permiso para trabajar en Colombia. María, particularmente, asegura que necesita medicamentos y una alimentación especial, debido a que fue sometida a un procedimiento de “ileostomía del lado derecho” que la ha puesto en una situación delicada de salud.

6. El 8 de abril de 2021, María solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado de ella y la de los miembros de su núcleo familiar, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (en

adelante, MRE).

7. El 20 de septiembre de 2021, el grupo familiar se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (desde aquí, RUMV) , y, posteriormente, tramitaron el registro biométrico para acceder al Permiso por Protección Temporal (desde ahora, PPT).

8. El 29 de abril de 2022, Migración Colombia expidió el PPT de Juanita.

9. El 30 de noviembre de 2022, María solicitó a Migración Colombia la priorización para el estudio y entrega de los PPT, debido a su estado de salud. No obstante, afirma que no ha obtenido respuesta, a pesar de que en la página de la entidad registra como “resuelta”.

10. El 26 de marzo de 2023, la accionante radicó una nueva petición ante Migración Colombia, en la que solicitó información sobre el estado del proceso de obtención del PPT y, además, puso de presente las irregularidades presentadas.

11. El 29 de marzo de 2023, Migración Colombia requirió a María para que confirmara si tenía la intención de seguir adelante con el trámite de PPT. Esto, toda vez que existía una incompatibilidad entre las solicitudes de PPT y la de reconocimiento de la condición de refugiado, según lo establecen los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021. Sobre el particular, la señora María asegura que no respondió al requerimiento por temor a perder el salvoconducto de permanencia SC-2 (en adelante, salvoconducto SC-2) que le concede el MRE mientras se resuelve su solicitud de refugio, el cual le permite estar afiliada al sistema de salud en el régimen subsidiado.

12. Los accionantes afirman que no tienen acceso a un ingreso estable y su familia está viviendo de la caridad, pues no tienen permitido trabajar en Colombia por ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados. Manifiestan que no han podido registrarse en el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia del Ministerio del Trabajo (en adelante, RUTEC), porque el salvoconducto SC-2 no es un documento admisible para registrar trabajadores extranjeros. Por lo tanto, indican que la imposibilidad de poder trabajar formalmente con este estatus y la demora en el estudio y trámite del PPT afecta su mínimo vital, en la medida en que no les permite satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.

2. Solicitud de amparo y trámite de acción de tutela.

13. Solicitud de tutela. El 8 de noviembre de 2023, María y Pepe, interpusieron acción de tutela en contra del MRE, el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, Migración Colombia), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y de acceso al trabajo.

14. En criterio de los accionantes, por una parte, Migración Colombia habría vulnerado el derecho de petición debido a que no dio respuesta a las solicitudes del (i) 30 de noviembre de 2022, por la cual se pidió la priorización del estudio y entrega de los PPT, y (ii) del 26 de marzo de 2023, por medio de la cual se solicitó información sobre la solicitud de priorización y se pusieron de presente las irregularidades del trámite.

15. Por otra parte, El MRE y Migración Colombia habrían vulnerado el debido proceso porque (i) el MRE no había decidido en un plazo razonable la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; y (ii) Migración Colombia tampoco había resuelto la solicitud de PPT, por el contrario, (iii) el 29 de marzo de 2023, requirió a la accionante María para que confirmara si tenía la intención de seguir adelante con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiados, o si quería desistir.

16. Por último, los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores habrían vulnerado el derecho al trabajo debido a que, según los actores, la tenencia del salvoconducto SC-2 les impide registrarse en el RUTEC y, en consecuencia, trabajar legalmente.

17. En este sentido, los accionantes solicitaron (i) resolver la solicitud de expedición de PPT para los accionantes y su hijo menor de edad, así como las peticiones de priorización e información del 30 de noviembre de 2022 y del 26 de marzo de 2023 (supra ff.jj. 9 y 10); (ii) explicar “el alcance real que tiene el certificado de PPT (...) para acceder a los diversos servicios del Estado, en particular, si permite acceder al sistema financiero”; (iii) abstenerse de exigir el desistimiento del trámite de condición de refugiado, hasta tanto no se resuelva y notifique debidamente la solicitud de los PPT; (iv) al MRE resolver “de fondo [la] solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados en un plazo razonable (...)”; y a los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores que (v) les permitan “acceder a trabajo formal con salvoconducto SC-2 o cualquier documento que acredite [su] condición de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, sin necesidad de desistir de esta solicitud,

hasta tanto [obtengan una respuesta a las] solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados y [...] de PPT”.

18. Contestación de las accionadas. El 9 de noviembre de 2023, el Juzgado Treinta y Uno de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá admitió la acción de tutela y corrió traslado a las accionadas.

19. Ministerio del Trabajo. Solicitó la desvinculación del trámite, por considerar que no vulneró ni amenazó los derechos fundamentales invocados por los accionantes. En consecuencia, concluyó que no se acredita la legitimación en la causa por pasiva.

20. Ministerio de Relaciones Exteriores. Argumentó que (i) no tiene competencia en lo referente al registro de personas, en el marco del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (ETPV), ni en la expedición y entrega del PPT, solicitando así su desvinculación; (ii) el PPT es excluyente con el salvoconducto SC-2, por lo que “la solicitante y sus beneficiarios no pueden portar al mismo tiempo el PPT y el SC-2, según los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021”; (iii) no ha desconocido el derecho al trabajo porque el Decreto 1067 de 2015 no contiene una prohibición dirigida a los extranjeros “que ostenten la calidad de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, [para] ocuparse laboralmente o ejercer cualquier actividad lícita en el territorio nacional”; y, (iv) la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de María su núcleo familiar, se encuentra en etapa de estudio, particularmente, informó que sería evaluada durante la “próxima sesión del año 2024”.

21. Migración Colombia. Pidió no conceder las pretensiones y que se conminara a los accionantes a atender los requerimientos de la autoridad. Para ello, manifestó, primero, que no fue posible responder la petición del 30 de noviembre de 2022, porque esta no se registró en su sistema. Segundo, resaltó que el 14 de noviembre de 2023 respondió la petición del 30 de noviembre de 2022, informando que los PPT estaban “Autorizados”, y que, no obstante, el trámite de expedición debía suspenderse porque la solicitud de refugio estaba activa y no era posible ostentar más de una condición migratoria. En consecuencia, la entidad requirió a los actores desistir de la solicitud de refugio y anexó como respuesta solo la certificación de “PPT en trámite” de Arturo. Adicionalmente, indicó que los actores no han “informado al Centro Facilitador de la ciudad de Bogotá D.C. sobre la renuncia voluntaria a la condición de

Refugiado, requisito necesario para continuar con el proceso de impresión de PPT, con base a (sic) lo dispuesto por la RESOLUCIÓN 0971 DE 2021, Artículo 37, numeral 4”.

22. Tercero, la entidad aseguró que “no puede otorgar el PPT vía tutela”, pues en el ordenamiento jurídico se han dispuesto mecanismos administrativos para ello. Y, aclaró que el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder al PPT “no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del estado colombiano”.

23. Sentencia de primera instancia. El 23 de noviembre de 2023, el Juzgado Treinta y Uno de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá negó las pretensiones de amparo. Por una parte, concluyó que no se vulneró el debido proceso, porque los accionantes no respondieron al requerimiento de desistir del trámite de reconocimiento de la condición de refugiados. Por otra parte, frente al derecho fundamental de petición, indicó que Migración Colombia sí resolvió de fondo las solicitudes del 30 de noviembre de 2022 y el 26 de marzo de 2023, pues informó a los actores “que el estado de los PPT de los solicitantes es AUTORIZADO, y reiter[ó] el requerimiento sobre el desistimiento (...)”. Por último, respecto del derecho de acceso al trabajo, el a quo señaló que no existe “ninguna disposición [legal] que prohíba a los solicitantes de refugio ocuparse laboralmente o ejercer actividades lícitas (...)”.

24. Escrito de Impugnación. Los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia. En primer lugar, señalaron que el a quo no se pronunció sobre cómo podían acceder al derecho al trabajo con salvoconducto SC-2. Segundo, manifestaron que no se había estudiado de fondo la solicitud de refugio. Además, los impugnantes arguyeron que Migración Colombia presentó sus PPT como autorizados en el escrito de contestación, pero no fueron entregados y, aun así, la entidad insiste en exigir el desistimiento de la solicitud de refugio.

25. Sentencia de segunda instancia. El 30 de enero de 2024, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia. En criterio del Tribunal, las autoridades accionadas (i) no están imponiendo una restricción laboral sobre los portadores del salvoconducto SC-2 y (ii) tampoco están instando a los accionantes a desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, sino que, por el contrario, lo que hacen es dar cumplimiento a la normativa que regula la materia. En consecuencia, declara

que (iii) la mora en la entrega de los PPT ha sido atribuible a los accionantes, porque no han decidido si acceden al PPT solicitado y aprobado, o continúan con el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado. Finalmente, (iv) aclara que el a quo sí analizó la afectación al debido proceso administrativo frente a la presunta falta de decisión de fondo de la solicitud de refugio, toda vez que este trámite no prevé término para otorgar una respuesta, de manera que imponer al MRE una orden judicial para que emita un pronunciamiento anticipado, equivaldría a vulnerar los derechos de los otros solicitantes e invadiría la órbita de competencia de la autoridad administrativa.

26. Selección del expediente. El 26 de junio de 2024, la Sala de Selección Número Seis seleccionó para revisión el expediente de la referencia y lo repartió, por sorteo público, a la suscrita magistrada ponente.

27. Auto de pruebas. Mediante autos del 26 de julio de 2024 y del 9 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora dispuso la práctica de pruebas para adoptar una decisión de fondo. A continuación, se resumen los requerimientos y las respuestas recibidas.

28. María y Arturo. El 2 de agosto de 2024, informaron que el núcleo familiar está compuesto por cinco personas: ellos dos, Juanita, de 19 años, y dos hijos menores de edad, Pepe, de 17 años, y Pedro, de 4 años. Manifestaron que no tienen un empleo estable y que la fuente de ingresos del hogar es de, aproximadamente, ciento cincuenta mil pesos por semana. Adicionalmente, afirmaron que ningún integrante del núcleo familiar está en condición de discapacidad o quebranto de salud. Aseguraron que presentaron todos los documentos requeridos en las solicitudes de refugio y PPT sub examine. Manifiestan que la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado ya no se encuentra en trámite, pues el desistimiento fue aceptado mediante auto de archivo No. 157 del 19 de febrero de 2024. Aclararon que una de las razones por las que se presentó el desistimiento fue la respuesta que dio Migración Colombia el 14 de noviembre de 2023, durante el trámite de tutela. Igualmente, informaron que Migración Colombia ya expidió sus PPT, pero que ambos están a la espera de reclamar los documentos en físico, cuando tengan disponibilidad de asistir.

29. Migración Colombia. El 2 de agosto de 2024, la entidad comunicó que los accionantes son titulares de PPT vigentes; sin embargo, precisó que María no ha reclamado el PPT, expedido el 12 de marzo de 2024. Argumentó que la solicitud de reconocimiento de la condición de

refugiado fue archivada, mediante el Auto No. 175 de 2024 del MRE. Puntualizó que el MRE es el competente para responder las preguntas sobre la solicitud de condición de refugiado. Manifestó que la expedición de los PPT en controversia fue posible porque los accionantes decidieron, de forma voluntaria, desistir del proceso de refugio, haciendo claridad que el desistimiento se produjo antes de la implementación por parte de la entidad de la Sentencia SU-543 de 2023.

30. Ministerio del Trabajo. El 14 de agosto de 2024, el Ministerio del Trabajo expuso la normativa que regula el refugio y asilo en el MRE, y concluyó que todo extranjero que desea trabajar en Colombia debe contar la respectiva visa o el PPT en el caso de los ciudadanos venezolanos, dado que no existe un permiso de trabajo que expida el Ministerio del Trabajo.

31. Ministerio de Relaciones Exteriores. El 16 de agosto de 2024, respondió que la solicitud de condición de refugiado sub examine fue archivada, mediante auto del 19 de febrero de 2024. Explicó que no es competente para decidir sobre el trámite de inscripción y registro en el PPT. Por otra parte, la entidad informó que ha adoptado medidas para cumplir con lo ordenado en la Sentencia SU-543 de 2023; entre otras, se encuentran: (i) la inaplicación por excepción de inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021; (ii) la implementación del “[p]rotocolo interno de priorización de solicitudes de determinación de la condición de refugiado”, enfocado en sujetos de especial protección constitucional; (iii) la implementación del Sistema HIT+, la plataforma de digitalización y seguimiento a las solicitudes de refugio, entregada formalmente el 20 de junio de 2024; (iv) la estandarización de formularios en el marco del procedimiento de determinación de la condición de refugiado; (v) iniciativas de reforma normativa en curso para resolver la problemática estructural de congestión en el trámite de las solicitudes de refugio.

32. Por último, dijo que los solicitantes de refugio pueden gestionar una visa que les permita ejercer actividades laborales, toda vez que, dentro del estudio detallado de la solicitud de visa, el MRE puede inaplicar los artículos 16 y 17 del Decreto 216 del 2021, así como los parágrafos 1 y 2 del artículo 8 de la Resolución 5477 de 2022, de conformidad con la Sentencia T-246 de 2024. Asimismo, indicó que es competencia del Ministerio del Trabajo reglamentar mecanismos para permitir que los solicitantes de refugio puedan inscribirse en el Registro de Trabajadores Extranjeros en Colombia, para ejercer el derecho fundamental al trabajo.

33. Traslado de pruebas. El 13 de agosto de 2024, los accionantes remitieron respuesta a las pruebas trasladadas. En el escrito, manifiestan que Migración Colombia, “yendo en contra de la misma normativa que citan que han cumplido”, les solicitó que desistieran del trámite de refugio “para continuar con el estudio de su PPT y que, además, si bien ya aprobó los PPT, no cumplió el plazo razonable de los 90 días para su otorgamiento”. Las otras partes guardaron silencio.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

34. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por 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

35. 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 se vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo (sección II.5 infra). Por último, de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará las órdenes respectivas para proteger los derechos afectados (sección II.6 infra).

3. Requisitos de procedibilidad

36. A continuación, la Sala examinará si la acción de tutela presentada por los accionantes satisface los requisitos de procedibilidad. A saber: (i) legitimación en la causa, (ii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

37. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa. María y Arturo son ciudadanos venezolanos y están legitimados para interponer la acción de tutela, tanto a nombre propio como de su hijo menor de edad, Pepe. Esto, porque son los titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, son los representantes legales de Pepe e interponen la solicitud de amparo a nombre propio y de su hijo.

38. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. La Sala encuentra que el MRE y Migración Colombia están legitimadas por pasiva, por tres razones. Primero, 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, porque Migración Colombia 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 Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV). En este sentido, el MRE y Migración Colombia son las entidades competentes para responder a las pretensiones de los accionantes. Y, en tercer lugar, por cuanto los accionantes imputan a estas entidades la vulneración de los derechos fundamentales incoados.

39. Ahora bien, la Sala considera que el Ministerio del Trabajo carece de legitimidad en la causa por pasiva. Como se comprobó en el análisis normativo aportado por el Ministerio del Trabajo, todo extranjero que desea trabajar en Colombia debe contar con la respectiva visa o el PPT en el caso de los ciudadanos venezolanos, documentos que solo son expedidos respectivamente por el MRE y Migración Colombia, no por el Ministerio del Trabajo. Los accionantes adujeron que el Ministerio del Trabajo vulneró su derecho de acceso al trabajo, porque la tenencia de un salvoconducto SC-2 no les permitía registrarse en el RUTEC y trabajar legalmente en el país. Sin embargo, la Sala verificó que el RUTEC es un registro de los trabajadores extranjeros vinculados laboralmente en el país y, por lo tanto, no equivale a un documento de regularización migratoria ni a un permiso de trabajo, como lo pretenden mostrar los accionantes. Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo no tiene competencia para resolver las pretensiones de los accionantes, frente al trámite y expedición de documentos que permitan la regularización laboral como migrantes dentro del territorio colombiano. En consecuencia, la Sala considera que no es necesario entrar a pronunciarse de fondo sobre las pretensiones incoadas frente al Ministerio del Trabajo y lo desvinculará de la presente acción de tutela.

40. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. La Sala advierte que en la presente acción de tutela se satisface el requisito de inmediatez, debido a que la demanda de amparo fue presentada en un término razonable. Esto, porque, primero, los accionantes son ciudadanos venezolanos en situación de vulnerabilidad económica, que, al momento de interponer la acción de tutela, buscaban la manera de definir su situación migratoria y

laboral, a través de la solicitud de determinación de condición de refugiado y del PPT. Segundo, ellos han sido diligentes en su actuar, pues han interpuesto varias solicitudes para obtener la condición de refugiado y el PPT.

41. Y, tercero, la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial, adecuado y razonable de 8 meses a partir de la última solicitud interpuesta por los accionantes, de tal modo que no se vulneraran derechos de terceros, es decir, de los demás miembros del núcleo familiar. Y, por último, los accionantes no habían obtenido respuesta por parte de las entidades accionadas que decidieran de manera definitiva sus solicitudes de refugio o PPT, para poder resolver su situación migratoria y trabajar legalmente en el país.

42. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, por los siguientes razonamientos. Primero, la acción de tutela procede para solicitar la protección del derecho fundamental de petición, debido a que los accionantes alegan que no recibieron respuesta frente a (i) la obtención de los PPT, luego del registro biométrico realizado el 26 de enero de 2022; (ii) la petición de priorización para el estudio y entrega de los PPT, elevada el 30 de noviembre de 2022, ante Migración Colombia; (iii) la petición del 26 de marzo de 2023, radicada ante Migración Colombia, en la que pidieron información del estado del proceso de obtención del PPT y, además, pusieron de presente las irregularidades que se habrían presentado.

43. Segundo, en el ordenamiento jurídico no existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz, mediante el cual los accionantes puedan denunciar la presunta violación del derecho fundamental al debido proceso, frente a la garantía de plazo razonable. En efecto, este tribunal ha reconocido, 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 lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela procede debido a que, al momento de presentar la acción, el MRE y Migración Colombia no habían decidido la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y de PPT respectivamente.

44. Tercero y último, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no existe un medio idóneo para requerir la inaplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 de 2021, según los cuales los solicitantes de refugio deben desistir “voluntariamente” de la obtención

del PPT, como tampoco para controvertir las barreras administrativas presuntamente impuestas por las autoridades en los trámites de refugio y PPT. En este sentido, se evidencia que (i) Migración Colombia no había emitido respuesta sobre la aprobación, negación o requerimiento del PPT; y (ii) la misma entidad requirió a los accionantes el 29 de marzo de 2023 para que confirmaran si tenían la intención de seguir adelante con la solicitud de reconocimiento de condición de refugiados, o si querían desistir, ante lo cual los accionantes aseguraron que no respondieron al requerimiento por temor a perder el salvoconducto SC-2, el cual les permitía estar afiliados al sistema de salud.

4. Carencia actual de objeto

45. La Sala Séptima debe examinar si en el presente caso operó la carencia actual de objeto. Lo anterior, debido a que conforme a las pruebas recaudadas en sede de revisión, durante el trámite de tutela: (i) la solicitud de refugio de los accionantes fue archivada por desistimiento y (ii) a los accionantes se les concedió el PPT, precisamente, porque ellos desistieron del trámite de refugio.

46. Para tales fines, se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la carencia actual de objeto (núm. 4.1 infra) y, luego, se examinará su configuración en el caso concreto (núm. 4.2 infra). En este punto, la Sala tendrá como referente las pretensiones de los accionantes, esto es, las pretensiones respecto de los derechos fundamentales de petición (f.j. 52 infra), de acceso al trabajo (f.j. 56 infra) y debido proceso (f.j. 59 infra) y, en cada uno de estos puntos, además, valorará la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo, según las reglas mencionadas en el párrafo 51 infra.

4.1. Reiteración de jurisprudencia. Carencia actual de objeto.

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

48. 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”.

49. Hecho superado. Se configura en aquellos eventos en los que la amenaza o vulneración cesan porque el accionado, “por un acto voluntario” satisfizo por completo la pretensión solicitada por el accionante.

50. 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. Así, entre otros, 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”.

51. 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”.

52. Pretensiones relacionadas con la presunta vulneración al derecho de petición. Los

accionantes argumentaron que Migración Colombia vulneró su derecho fundamental de petición. Lo anterior, debido a que no dio respuesta a las solicitudes de priorización de estudio y entrega de los PPT, presentadas el 30 de noviembre de 2022 y del 26 de marzo de 2023. Además, en sus pretensiones solicitaron a la entidad que explique de manera clara el alcance real que tiene el certificado de “PPT en trámite” para acceder a los diversos servicios del Estado, en particular, si este permite acceder al sistema financiero.

53. Frente a este grupo de pretensiones, sí operó la carencia actual de objeto por hecho superado. En efecto, el 14 de noviembre de 2023, mediante oficio número 2023703326325, Migración Colombia respondió a las solicitudes indicando lo siguiente: (i) los PPT se encontraban en estado “Autorizados”, pero aclaró que el proceso de su trámite iba a ser suspendido porque los accionantes tenían solicitudes de refugio activas y no era posible contar con más de una condición migratoria; (ii) los accionantes debían desistir de su proceso de refugio ante el MRE. Además, la entidad (iii) anexó la certificación de “PPT en trámite” del accionante Arturo y (iv) informó sobre el alcance real que tiene el certificado de PPT en trámite.

54. Si bien la Sala constata que la respuesta se dio por fuera del término previsto en la ley, e incluso durante el trámite de acción de tutela, se concluye que se configuró el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado. Lo anterior por cuanto Migración Colombia informó a los accionantes sobre (i) el estado del trámite de sus PPT, aun cuando la respuesta no fue favorable, y (ii) el alcance que tiene el certificado de PPT en trámite para acceder a diversos servicios del Estado.

55. No es procedente emitir un pronunciamiento de fondo. La Sala concluye que aunque el derecho fundamental de petición pudo haber sido vulnerado por Migración Colombia, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre el asunto. Esto, porque la jurisprudencia ha indicado que, por regla general, no es perentorio emitir un pronunciamiento de fondo en aquellos casos en los que se configura el hecho superado, como en el presente asunto. Adicionalmente, la Sala considera que tampoco está configurada alguna de las circunstancias que justifican un estudio sustancial de la controversia, aun ante el hecho superado, en el entendido de que no es indispensable 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, pues Migración Colombia respondió a la petición de los

accionantes el 14 de noviembre de 2023. Tampoco hay necesidad de advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, ya que la pretensión inicial de la petición, que era obtener el PPT, ya se produjo. Es igualmente innecesario corregir las decisiones judiciales de instancia, referentes a obtener el amparo al derecho de petición. Finalmente, la Sala no estima necesario pronunciarse sobre el avance en la comprensión del derecho fundamental de petición, dado que existe abundante jurisprudencia sobre el particular, incluso, en casos idénticos al de la referencia.

56. Pretensiones relacionadas con el derecho al trabajo. Los accionantes consideran que el MRE y el Ministerio del Trabajo vulneraron su derecho fundamental al trabajo. En su criterio, consideraron que no les permitieron ejercer labores lucrativas mientras se resolvía la solicitud de refugio. En particular, reprochan que (i) el salvoconducto SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo, (ii) el Decreto 1067 de 2015 y otras normas no hacen “referencia a la vinculación o no vinculación formal laboral de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado”, y (iii) “no es muy claro cuáles son las acciones que se están surtiendo con el objetivo de garantizar el Derecho al Trabajo y las obligaciones internacionales para con las personas refugiadas y solicitantes de tal reconocimiento”.

57. Frente a este grupo de pretensiones y argumentos, sí operó la carencia actual de objeto por hecho superado. La Sala considera que existe carencia actual de objeto por hecho superado, porque en la actualidad los accionantes ya cuentan con permisos que les permiten acceder legalmente a una vinculación laboral. En efecto, la expedición de los PPT vigentes a los accionantes, realizada por Migración Colombia el 12 de marzo de 2024, satisfizo la pretensión que buscaba que se ordenara a los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores, permitirle a los accionantes “acceder a trabajo formal con salvoconducto SC-2 o cualquier documento que [acreditara su] condición de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, sin necesidad de desistir de esta solicitud, hasta tanto [obtuvieran una respuesta a las] solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados y [...] de PPT”. Esto, debido a que, conforme al artículo 14 de la Resolución 971 de 2021, el PPT es un documento habilitante para ejercer legalmente el derecho al trabajo, lo que implica que, a la fecha, los accionantes pueden buscar y acceder al trabajo (subordinado o independiente) y, además, afiliarse al régimen de seguridad social.

58. No es procedente emitir un pronunciamiento de fondo. Para la Sala, es claro que durante el trámite de refugio y el estudio para la obtención del PPT, los accionantes encontraron dificultades para ejercer su derecho al trabajo. Sin embargo, al haberse configurado la carencia actual de objeto por hecho superado, la Sala estima que no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre el asunto. Esto, porque la jurisprudencia ha indicado que, por regla general, no es perentorio emitir un pronunciamiento de fondo en aquellos casos en los que se configura el hecho superado, como en el presente asunto. Adicionalmente, la Sala encuentra que tampoco está configurada alguna de las circunstancias que justifican un estudio sustancial de la controversia, aun ante el hecho superado, pues no hay necesidad de llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, ni tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan, toda vez que Migración Colombia expidió los PPT de los accionantes el 12 de marzo de 2024, los cuales los habilita para acceder a una vinculación laboral, legalmente. Tampoco hay necesidad de advertir la inconveniencia de la repetición de los hechos demandados, so pena de las sanciones pertinentes, ya que la pretensión inicial de los accionantes de obtener un permiso que les permitiera trabajar de forma legal en el país se vio satisfecha con el otorgamiento de los PPT. No es necesario, además, corregir las decisiones judiciales de instancia referentes a obtener el amparo al derecho de trabajo. Finalmente, la Sala no estima necesario pronunciarse sobre el avance en la comprensión del derecho fundamental al trabajo, pues, en lo que respecta a hechos como los narrados en la demanda de tutela, la Sala Plena de la Corte ya emitió un pronunciamiento, como se estudiará en el numeral 5 infra.

59. Pretensiones relacionadas con el derecho al debido proceso administrativo. La parte actora asegura que el MRE y Migración Colombia vulneraron el derecho al debido proceso. La Sala identificó tres tipos de argumentos: (i) el MRE no había decidido en un plazo razonable la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; (ii) Migración Colombia tampoco había resuelto la solicitud de PPT dentro de los 90 días calendario siguientes al registro biométrico como ordena la ley; y (iii) Migración Colombia requirió a la accionante para que confirmara si tenía la intención de seguir adelante con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiados, o si quería desistir.

60. Frente a las pretensiones relacionadas con el segundo argumento, sí operó la carencia actual de objeto por hecho superado. Los accionantes y el menor de edad, Pepe, cuentan con estado regular como titulares de PPT vigentes, expedidos el 12 de mayo de 2024. La Corte

constató en el auto de pruebas que el menor de edad y el señor Arturo ya cuentan con su PPT físico, y que la accionante María está pendiente de reclamarlo. De manera que, aunque se excedió el plazo razonable para la expedición de sus PPT, este proceso ya fue finalizado.

61. No es procedente emitir un pronunciamiento de fondo sobre el segundo argumento. La Sala evidenció que Migración Colombia excedió el término para resolver la solicitud de PPT, que es de máximo 90 días siguientes al registro biométrico. Sin embargo, al haberse configurado la carencia actual de objeto por hecho superado, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre el asunto. En efecto, esta Corporación ha indicado que, por regla general, no es perentorio que el juez de tutela haga tal pronunciamiento. Por otro lado, la Sala considera que no está configurada alguna de las circunstancias que justifican un estudio sustancial de la controversia, aun ante el hecho superado, ya que en este caso tampoco es imperioso destacar la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, toda vez que Migración Colombia expidió los PPT de los accionantes el 12 de marzo de 2024. Tampoco hay necesidad de advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, ya que la pretensión inicial de los accionantes de obtener certeza del término en el que se les concedería sus PPT, se vio satisfecha con la expedición de estos. En consecuencia, no es necesario corregir las decisiones judiciales de instancia referentes a obtener el amparo al derecho del debido proceso administrativo. Finalmente, es innecesario pronunciarse sobre el avance en la comprensión del derecho fundamental al debido proceso administrativo, pues, como se estudiará en el numeral siguiente, la Corte Constitucional ya estableció las subreglas aplicables.

62. Frente a las pretensiones relacionadas con los argumentos primero y tercero, sí operó la carencia actual de objeto por daño consumado. La Sala constata que la solicitud de condición de refugiado presentada por María ante el MRE ya no se encuentra en trámite, debido a que, ante la insistencia de Migración Colombia, la accionante se vio obligada a desistir de la solicitud de refugio. Lo anterior, se materializó mediante el auto de archivo 175 del 19 de febrero de 2024, expedido por el MRE.

63. Es procedente emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones relacionadas con los argumentos primero y tercero. 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”. En virtud de lo anterior,

la Sala emitirá un fallo de fondo respecto a la vulneración del debido proceso. En particular, determinará si hubo vulneración al debido proceso, con ocasión de (i) la falta de respuesta del MRE al trámite de refugio en un plazo razonable y (ii) la respuesta de Migración Colombia en la que instó a los accionantes al desistimiento de la solicitud de condición de refugiados para obtener el PPT.

64. Para ello, la Sala llevará a cabo el examen de fondo sobre la vulneración al derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes, de la siguiente manera (sección 5 infra). En primer lugar, delimitará el asunto objeto de revisión, planteará los problemas jurídicos y precisará la metodología de decisión que empleará para resolverlos (sección 5.1 infra). En segundo lugar, estudiará el caso concreto y determinará si el MRE y Migración Colombia vulneraron dicho derecho fundamental, respectivamente, ante la falta de respuesta al trámite de refugio en un plazo razonable, y al instar a los accionantes al desistimiento de la solicitud de condición de refugiados para obtener el PPT (sección 5.2 infra). Por último, de encontrar acreditada la violación de los derechos de los actores, adoptará las órdenes y remedios que corresponden (sección 6 infra).

5. Examen de fondo. Vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo

5.1. Delimitación del asunto objeto de revisión, problemas jurídicos y metodología de la decisión

65. Delimitación del asunto objeto de revisión. Los accionantes sostienen que el MRE y Migración Colombia vulneraron su derecho fundamental al debido proceso administrativo. De ahí que, el 8 de abril de 2021, la señora María presentó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante el MRE, incluyendo como beneficiarios a los integrantes de su núcleo familiar; sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela el MRE no había decidido en un plazo razonable la solicitud y continuaban con el salvoconducto SC-2. Adicionalmente, afirman que Migración Colombia los instó a renunciar a la solicitud para la determinación de condición de refugiado, a fin de poder continuar con el trámite de expedición de su PPT, a lo cual ellos accedieron.

66. El MRE, por su parte, argumentó que no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. En su defensa durante el trámite de tutela, afirmó que: (i) el PPT es excluyente con el salvoconducto SC-2, por lo que “la solicitante y sus beneficiarios no

pueden portar al mismo tiempo el PPT y el SC2, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021”; y (ii) la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de la accionante, María, se encontraba en la etapa de estudio y decisión, por lo tanto, manifestó que sería evaluada en la siguiente sesión del año 2024 y se notificaría la decisión adoptada. Luego, como respuesta al auto de pruebas, el MRE indicó que la solicitud de condición de refugiado sub examine fue archivada, mediante auto del 19 de febrero de 2024.

67. Migración Colombia indicó que los PPT de los accionantes se encontraban en estado “Autorizados”. No obstante, informó que el trámite sería suspendido porque ellos tenían solicitudes de refugio activas y no era posible contar con más de una condición migratoria, por lo que, para priorizar su trámite y continuar con el proceso de impresión de PPT, se solicitó desistir del proceso de solicitud de refugio ante el MRE, con base en lo dispuesto por la Resolución 0971 de 2021, artículo 37, numeral 4. Insistió que la entidad no podía otorgar el PPT vía tutela, por encima de los mecanismos administrativos para el acceso al mismo; además, expresó que el cumplimiento de los requisitos establecidos para el PPT “no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del estado colombiano”. Enfatizó en que era responsabilidad de los accionantes adelantar los trámites necesarios para regularizar su situación migratoria, por lo que solicitó al juez que se conminara a los solicitantes a presentarse al Centro Facilitador de Migración Colombia en el que fueron citados para adelantar los procedimientos indicados por la entidad. De igual manera, como respuesta al auto de pruebas, confirmaron que ya habían sido expedidos los PPT de los accionantes, al haberse producido el desistimiento de su solicitud de refugio.

68. La Sala constató en el trámite de revisión que los accionantes desistieron de la solicitud de refugio ante el MRE, el cual se formalizó mediante auto de archivo No. 157 del 19 de febrero de 2024. Asimismo, evidenció que los accionantes ya cuentan con PPT vigentes, los cuales fueron expedidos por Migración Colombia el 12 de marzo de 2024.

69. Problemas jurídicos. La Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes, en concreto, la garantía de plazo razonable, al haber tardado aproximadamente 3 años y no resolver de fondo la solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado?

() ¿Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, al informarles que debían desistir de su solicitud de refugio para poder acceder al PPT?

70. Metodología. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala se referirá a: (i) los fundamentos legales y jurisprudenciales relacionados con el alcance del derecho al debido proceso en el procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada; (ii) la garantía de plazo razonable en la solicitud de refugio; y (iii) la prohibición de imponer barreras administrativas a los solicitantes de refugio y de PPT. Luego, con fundamento en tales consideraciones, resolverá los casos concretos.

i. i. El debido proceso en el procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada. Reiteración de jurisprudencia

71. En la Sentencia T-246 de 2024, la Corte Constitucional expuso una síntesis del derecho al debido proceso en el procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada. Al respecto, indicó que 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.

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

Proceso de solicitud de refugio

Solicitud

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 Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (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 216 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.

73. La Corte Constitucional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han resaltado que las autoridades migratorias tienen la obligación de respetar el debido proceso administrativo de los solicitantes en los trámites para la determinación de la condición de refugiado. De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el derecho fundamental al debido proceso administrativo garantiza que las actuaciones administrativas se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de garantías iusfundamentales mínimas que protegen al individuo incurso en cualquier tipo de actuación administrativa. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras, (i) el derecho de acceso, (ii) el principio de legalidad, (iii) el derecho de defensa y contradicción, (iv) el deber de motivación, (v) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos, (vi) el derecho a impugnar las decisiones y, por último, (vii) el plazo razonable. Las autoridades migratorias deben observar estas garantías mínimas en los procesos de determinación de la condición de refugiado.

74. 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. Recientemente, esta corporación reiteró que los migrantes venezolanos son sujetos de especial protección constitucional, por encontrarse en situación de vulnerabilidad económica y social, por lo tanto, son titulares de una protección constitucional reforzada en los trámites administrativos.

. El plazo razonable en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.
Reiteración de jurisprudencia

75. En la Sentencia T-246 de 2024, la Corte Constitucional indicó que el plazo razonable es

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

76. 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.

77. En lo que respecta a la complejidad del asunto, el juez constitucional tiene la obligación de valorar si está “ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que implican factores que conllevan a cierta dificultad”. La Corte IDH y la Corte Constitucional han identificado, entre otros, los siguientes criterios para determinar dicha complejidad: “la complejidad de la prueba”, “la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas”, “las características de los recursos contenidos en la legislación interna”, “el contexto en que ocurrieron los hechos”, “las condiciones de un país”, “el tiempo transcurrido desde la violación”, “los aspectos técnicos” y los asuntos médicos.

78. En cuanto a la 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”.

79. En la actividad procesal del interesado, se debe examinar dos elementos. 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”.

81. La solicitud de refugio. Ahora bien, respecto al procedimiento de solicitud de la condición

de refugiado ante el MRE, 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.

82. 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. Allí, la Corporación 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 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”. Este crecimiento 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).

. Las barreras administrativas en los procedimientos para la determinación de la condición de refugio y de expedición de PPT. Reiteración de jurisprudencia

83. La Corte Constitucional ha reiterado que 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”.

84. La jurisprudencia constitucional ha identificado dos barreras que, comúnmente, obstaculizan el ejercicio del 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.

85. 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.

86. 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.

87. Excepción de inconstitucionalidad de la prohibición de concurrencia entre salvoconducto 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 PPT y el salvoconducto 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 al trámite de refugio, como condición para acceder al PPT, vulneraba los derechos fundamentales a solicitar asilo, mínimo vital e igualdad de los migrantes venezolanos que requerían asilo encontrándose en situación de extrema vulnerabilidad. La Sala Plena resaltó que, a diferencia del PPT, el salvoconducto SC-2 no es un documento habilitante para ejercer el derecho al trabajo y no garantiza el servicio continuo e ininterrumpido de atención en salud.

88. 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 salvoconducto 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 Corte 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. Por lo tanto, 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”. Adicionalmente, reconoció que la prohibición de concurrencia entre el salvoconducto 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 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.

89. Síntesis de las reglas de decisión. La siguiente tabla sintetiza las reglas jurisprudenciales respecto del derecho al debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y la expedición del PPT, en cuanto a la garantía de plazo razonable y la prohibición de imponer barreras administrativas a los solicitantes de refugio y de PPT:

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

1. 1. La Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos impone la obligación de adoptar procesos justos y eficientes, y respetar las garantías mínimas del debido proceso de los migrantes en el trámite de las solicitudes para regularizar su situación en el país.

2. 2. Las autoridades migratorias deben observar la garantía de plazo razonable en el proceso de determinación de la condición de refugiado. Esto implica que deben resolver las solicitudes sin dilaciones injustificadas. La razonabilidad del 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.

3. 3. Las autoridades migratorias deben abstenerse de imponer barreras administrativas injustificadas en los trámites de reconocimiento de la condición de refugio y de expedición del PPT a los sujetos de especial protección constitucional. Conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana, (i) la imposibilidad de presentar un documento de identidad no puede implicar una paralización del trámite de la solicitud de refugio y (ii) condicionar la autorización y entrega del PPT a la obligación de desistir a la solicitud de refugio constituye una barrera administrativa arbitraria que vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

5.2. Caso concreto

90. El MRE y Migración Colombia vulneraron el derecho fundamental al debido proceso

administrativo de los accionantes, en particular, la garantía de plazo razonable (numeral “i” infra) y la prohibición de imponer barreras administrativas en los procedimientos de solicitud de refugio y expedición del PPT (numeral “ii” infra).

a. La garantía del plazo razonable en la solicitud de refugio

91. El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo porque excedió el plazo razonable para resolver de fondo la solicitud de refugio. La Sala reconoce que el Decreto 1067 de 2015 no establece un término dentro del cual las autoridades migratorias deben resolver las solicitudes de refugio. Sin embargo, la inexistencia de un término legal no supone que en estos procesos no opere la garantía procesal del plazo razonable. Aun en los procedimientos administrativos que no tienen un término legal máximo para su tramitación, las demoras 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.

92. La Sala advierte que el MRE tardó aproximadamente 3 años para pronunciarse sobre el trámite de refugio, lapso transcurrido entre la fecha de presentación de la solicitud, el 8 de abril de 2021, y el auto de archivo 175 del 19 de febrero de 2024. De hecho, el auto de archivo no definió de fondo la solicitud de refugio de los accionantes pues la decisión adoptada se dio en el marco del desistimiento de los accionantes respecto de la solicitud, cuyo carácter voluntario será estudiado en el literal siguiente. Dicho término es una prolongación excesiva del plazo de solución de la solicitud, 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 (iii) actividad procesal de los accionantes, y (iv) la conducta del MRE. La Sala procederá a estudiar los anteriores presupuestos, de la misma manera en la que esta corporación los aplicó en un caso similar decidido en la Sentencia T-246 de 2024.

93. Complejidad del asunto. La Sala considera que, sin perjuicio de la saturación

administrativa a la que se ha enfrentado el MRE derivada del crecimiento exponencial de peticiones de protección internacional, no existen pruebas en el expediente que permitan concluir que las solicitudes de refugio de los accionantes fueran complejas, en los términos estipulados por la Corte Constitucional.

94. 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 los trámites.

95. 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, al igual que la intervención y articulación de múltiples entidades del Estado. Esta problemática, no obstante, 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.

96. 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, el MRE no demostró que en la solicitud de refugio de los accionantes 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 la solicitud de refugio de los accionantes fuera compleja. 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 refugiado de los 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.

97. Situación de vulnerabilidad. La Sala encuentra que los accionantes se encontraban en una situación de vulnerabilidad al momento de acudir a la acción de tutela. En efecto, (a) tenían dos hijos menores de edad a cargo, Pepe, quien fue mencionado en la acción en la tutela, y Pedro, cuya existencia fue revelada en respuesta al auto de pruebas; (b) María aseguraba encontrarse en una situación delicada de salud y necesitar medicamentos y una alimentación especial, como consecuencia de un procedimiento de “ileostomía del lado derecho”; y (c) estaba en situación de inestabilidad laboral. (d) Adicionalmente, mientras su solicitud de refugio se resolvía, los accionantes se enfrentaron a la imposibilidad de desarrollar actividades lucrativas, lo que profundizó su situación de vulnerabilidad y puso en riesgo sus derechos. Lo anterior, implicaba que la celeridad en la tramitación de sus solicitudes era indispensable, debido a que cualquier demora suponía un riesgo directo de afectación a su derecho al trabajo y, por ende, a su mínimo vital.

98. Actividad procesal de los solicitantes. La Sala constata que los accionantes 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. De hecho, no es posible que los accionantes hubiesen obstaculizado este procedimiento, ya que, al tratarse de un trámite rogado, los accionantes habían efectuado un impulso continuo del mismo, que se evidencia con la superación de la fase de entrevista, llevada a cabo el 12 de septiembre de 2023.

99. Conducta del MRE. La Sala considera que las conductas del MRE incidieron de forma negativa en la tramitación oportuna de la solicitud de refugio. 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 este tribunal y como lo manifestó el MRE en su respuesta al auto de pruebas, esta cartera ministerial 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 este contexto, 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.

100. No obstante, durante el trámite de la solicitud de refugio entre los años 2021 y 2023, las medidas que el MRE había implementado para atender la saturación y congestión no habían sido suficientes en atención a la magnitud de la crisis migratoria y el crecimiento exponencial en la radicación de solicitudes de refugio. Lo anterior se comprueba en que en el trámite de la solicitud de refugio de los accionantes el MRE no actuó con diligencia, puesto que la entidad citó a entrevista a la accionante el 12 de septiembre de 2023, es decir, más de dos años después de la radicación de la solicitud, a pesar de la baja complejidad del caso y la situación de vulnerabilidad de los accionantes. De hecho, acaeció primero la renuncia al trámite que la solución de fondo por parte del MRE.

101. La Sala Séptima concluye que el MRE vulneró la garantía de plazo razonable y, en consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los accionantes, porque el trámite de su solicitud tardó un periodo excesivamente prolongado de 3 años, sin que la autoridad se pronunciara de fondo. En criterio de la Sala, este plazo supera los límites de la razonabilidad debido a que (i) la solicitud de los accionantes no era compleja; (ii) los accionantes se encontraban en situación de vulnerabilidad; (iii) los accionantes actuaron con diligencia en el procedimiento; y (iv) las acciones del MRE incidieron negativamente en la celeridad del procedimiento.

a. La prohibición de imponer barreras administrativas en los procedimientos de solicitud de refugio y expedición del PPT

102. La Sala concluye que los accionantes fueron instados a desistir de la solicitud de refugio para poder acceder a la aprobación y expedición de los PPT. Las pruebas que obran en el expediente evidencian que el desistimiento obedeció, única y exclusivamente, a la necesidad de acceder al PPT, esto es, que no fue voluntario propiamente.

103. La Sala reconoce que, como lo sostuvo el MRE, la prohibición de concurrencia entre

salvoconducto SC-2 y PPT está prevista en el Decreto 216 de 2021, que modificó el Decreto 1067 de 2015. A pesar de ello, considera que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, tal prohibición vulnera el derecho fundamental al debido proceso y, en particular, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, hecho que incentiva a estos migrantes a desistir de la solicitud de refugio. En particular, 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.

104. El alto tribunal 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 el salvoconducto 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.

105. La Sala advierte que lo anterior ocurrió en este caso. Así, mientras la solicitud de refugio estuvo vigente, los accionantes no estuvieron habilitados para acceder a un trabajo formal, lo que ponía en riesgo la satisfacción de sus necesidades básicas (ver supra f.j. 12). Por tanto, reitera que no todo desistimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugio obedece a la necesidad de los solicitantes de acceder a un PPT. No obstante, en este caso existen indicios que dan cuenta de que los accionantes desistieron de su solicitud para

acceder a un PPT, esto es, que no fue voluntaria, como pasa a explicarse.

106. La Sala considera que el desistimiento de la solicitud de refugio en el caso sub examine no fue voluntaria por las siguientes razones. En primer lugar, la incompatibilidad entre el trámite de refugio y el PPT, contenida en los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, ya de por sí creaba una situación de presión injustificada a cualquier requirente, porque este debía desistir de uno de los trámites para obtener respuesta definitiva. Por eso, en la Sentencia SU-543 de 2023 la Corte ordenó a las autoridades migratorias aplicar la excepción de inconstitucionalidad de dichas normas, a fin de eliminar esa carga injustificada a los solicitantes de refugio y PPT. Esta presión es la misma a la que se vieron sometidos los accionantes en el presente caso, como lo declararon en las respuestas al auto de pruebas y a su traslado. En efecto, los accionantes tuvieron que desistir a su solicitud de refugio para que Migración Colombia continuara con el trámite de expedición de sus PPT, de otra forma la autoridad no habría procedido con su expedición.

107. Segundo, los accionantes no tenían la intención de renunciar a su solicitud de refugio, hasta tanto Migración Colombia les concediera sus PPT. Esto se comprobó porque frente al requerimiento de Migración Colombia del 29 de marzo de 2023, en el que la entidad le pidió a María que confirmara si tenía la intención de seguir adelante con el trámite de PPT, la accionante guardó silencio por temor a perder el salvoconducto SC-2, que le permitía estar afiliada al sistema de salud en el régimen subsidiado y recibir la atención médica y medicamentos que necesitaba. La jurisprudencia ya ha constatado que “la obligación de desistir al trámite de refugio, como condición para obtener el PPT, sitúa a los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana, que están en situación de extrema vulnerabilidad económica y social, en un dilema deshumanizante. Este dilema consiste en que deben decidir entre ejercer el derecho a solicitar refugio o satisfacer sus necesidades básicas.”. En consecuencia, es razonable determinar que el desistimiento presentado por María en nombre de su núcleo familiar está viciado en su voluntariedad debido a que la accionante no deseaba perder su estatus de solicitante de refugio y el de su núcleo familiar y verse obligados a quedar en un lapso de desprotección de sus derechos hasta que Migración expidiera sus PPT.

108. Así pues, la incompatibilidad entre el salvoconducto SC-2 y el PPT, puesta de presente por Migración Colombia, configuró una barrera de acceso para el ejercicio del derecho al debido proceso de los accionantes. Se demostró que la incompatibilidad expresada por la

autoridad migratoria, en sus respuestas del 29 de marzo y del 14 de noviembre del 2023, fue lo que conminó a los accionantes a desistir de su solicitud ante el MRE, para poder continuar con el trámite de expedición y entrega de sus PPT.

109. La Sala Séptima de Revisión concluye que Migración Colombia vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, puesto que esta entidad les impuso una barrera de acceso para el ejercicio de su derecho, al haberles instado a desistir de su solicitud de refugio para poder acceder al PPT.

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

110.1. Primero. Desvinculará al Ministerio del Trabajo por carecer de legitimidad en la causa por pasiva, de acuerdo con lo expuesto en el f.j. 39.

110.2. Segundo. Revocará la sentencia del 30 de enero de 2024, emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó íntegramente el fallo de primera instancia, el cual negó el amparo de los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y trabajo de los accionantes. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado y daño consumado, en los términos expuestos en la sección II.4.2.

110.3. Tercero. Ordenará a Migración Colombia que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, consulte a los accionantes si desean continuar con el trámite de solicitud de la condición de refugiado, toda vez que la Sala verificó que el desistimiento a este trámite no fue voluntario. Los accionantes tendrán un (1) mes para responder si desean reanudar su solicitud de refugio; vencido este plazo, expirará la posibilidad de que el trámite se reanude. En caso de que los accionantes manifiesten su voluntad de continuar la solicitud de refugio, Migración Colombia comunicará al MRE la decisión y este deberá informar a los accionantes que revocará el auto de archivo 175 de 2024 y continuará el trámite, sin que esto implique que Migración Colombia invalide los PPT vigentes hasta tanto el MRE no conceda el estatus de refugio a los accionantes, de ser el caso.

110.4. 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. 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 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.

110.5. Cuarto. Ordenará a Migración Colombia abstenerse de instar al desistimiento del salvoconducto SC-2 para tramitar el estudio y entrega del PPT de los migrantes venezolanos que lo soliciten, e informar a los solicitantes de PPT en trámite que ya no es necesario efectuar tal desistimiento, en concordancia con las órdenes emitidas por esta corporación en las sentencias SU-543 de 2023 y T-246 de 2024.

110.6. Quinto. Ordenará al MRE publicar un documento de ruta claro para que los migrantes venezolanos en estado de solicitud de condición de refugiado conozcan la información detallada sobre cómo puede acceder a un tipo de visa que le permita trabajar legalmente en el país, mientras se resuelve su solicitud de refugio y/o PPT.

110.7. Sexto. Exhortará al MRE y Migración Colombia para que adelanten los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y de estudio y entrega del PPT, y gestionen las peticiones que presenten los solicitantes dentro de estos trámites, respetando la garantía de plazo razonable, los protocolos internos recientemente adoptados por ambas entidades en cumplimiento de las sentencias SU-543 de 2023, T-078 de 2024 y T-246 de 2024, y los términos de respuesta fijados por la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho fundamental de petición. Para la Corte, es necesario que las entidades visibilicen dichas medidas adoptadas, en aras de que los migrantes venezolanos en situaciones similares al presente caso conozcan los cambios introducidos para optimizar los trámites de refugio y PPT, y, además, puedan contar con un mecanismo que les permita trabajar legalmente en el país.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 30 de enero de 2024, emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó íntegramente el fallo de primera instancia, el cual negó el amparo de los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y trabajo de los accionantes.

SEGUNDO. DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hecho superado y daño consumado, en los términos expuestos en la sección II.4.2, respecto de las violaciones a los derechos fundamentales de María y Arturo, y del menor de edad, Pepe, representado por los accionantes.

TERCERO. ORDENAR a Migración Colombia que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, consulte a los accionantes si desean continuar con el trámite de solicitud de la condición de refugiado, en los términos expuestos en