

**COMUNICADO****51**

Diciembre 5 2023

**Sentencia SU-543/23****M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera****Expediente: T-9.217.712**

**LA CORTE AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA SOLICITANTE DE REFUGIO DE NACIONALIDAD VENEZOLANA DE LA TERCERA EDAD Y ORDENÓ AL GOBIERNO NACIONAL DISEÑAR E IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA DE SATURACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE REFUGIO**

**I. Antecedentes**

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

El 26 de julio de 2021, en cumplimiento del Decreto 216 de 2021 -Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos- la accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y asistió a la cita presencial para que se llevara a cabo el registro biométrico. Días después, radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, “CONARE”). En la solicitud, informó que para su manutención y cuidado depende plenamente de su hijo -quien ya había sido reconocido como refugiado- por lo que pidió la “aplicación de los principios de no devolución y unidad familiar”.

El 11 de agosto de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) informó a la accionante que, conforme al parágrafo transitorio del artículo

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

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

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

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

Sentencias de tutela de instancia. El 11 de noviembre de 2022, en primera instancia, el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá concedió el amparo.

Luego, el 5 de diciembre de 2022, la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia. En su criterio, el Ministerio de Relaciones Exteriores no había “vulnerado los derechos al debido proceso y asilo de la actora, pues como es de público conocimiento, la migración masiva de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano en los últimos años ha sido muy alta, y el [ministerio] está resolviendo las solicitudes de refugio atendiendo el orden de llegada, respetando el derecho a la igualdad de todos aquellos, quienes, como la accionante, radicaron su solicitud de refugio y se encuentran en similares circunstancias”. En todo caso, concedió la tutela del derecho fundamental de petición.

## 2. Decisión

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

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

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

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

grupos de sujetos de especial protección constitucional: (a) niños, niñas y adolescentes, (b) mujeres embarazadas, (c) madres cabeza de familia, (d) personas en situación de discapacidad y (e) personas de la tercera edad.

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

1. Diseñe e implemente una Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio. Esta Política Pública deberá estar encaminada a superar las barreras y obstáculos administrativos, financieros y normativos que, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, inciden de forma negativa en la tramitación expedita de las solicitudes de refugio. El Gobierno Nacional podrá invitar a la sociedad civil y ACNUR a participar en el diseño de la Política Pública mediante la formulación de propuestas y la socialización de buenas prácticas y estándares internacionales.

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

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

### **3. Síntesis de los fundamentos**

#### **1. Examen de fondo**

La Sala concluyó que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAEMC) vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso

administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo. Lo anterior, por las siguientes razones:

- (i) *Derecho fundamental de petición.* El MRE vulneró el derecho de petición de la accionante porque no respondió de forma completa y oportuna a la petición de información de 4 de octubre de 2022. En concreto, la accionada (a) guardó silencio sobre la solicitud mediante la cual la accionante solicitaba autorizar a su hijo para recoger la prórroga de su salvoconducto SC-2 y (b) no respondió a la solicitud encaminada a que la entrevista en el trámite de la solicitud de refugio fuera llevada a cabo de forma virtual.
- (ii) *Derecho fundamental al debido proceso administrativo.* El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en particular, la garantía de plazo razonable, porque la accionante había presentado la solicitud de refugio hace más de 2 años y, sin embargo, esta no había sido resuelta. A partir de los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional e interamericana, la Sala consideró que el plazo de dos años era irrazonable porque: (i) la solicitud de la accionante no tenía ninguna complejidad; (ii) las acciones y omisiones del MRE incidieron negativamente en la celeridad del trámite; (iii) la accionante demostró haber actuado con diligencia; y (iv) la accionante era una mujer de la tercera edad con precarias condiciones de salud, lo que implicaba que requería una pronta resolución de su solicitud.
- (iii) *Derecho fundamental a solicitar asilo.* La Sala Plena consideró que el MRE vulneró el derecho fundamental a solicitar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de la accionante, al informarle que, si deseaba obtener el PPT, debía desistir voluntariamente del trámite de refugio. En criterio de la Sala Plena, habida cuenta de la precaria protección que otorga el salvoconducto SC-2, esta exigencia era contraria a la Constitución porque (i) constituía una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que, como la accionante, se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad; (ii) incentivaba injustificadamente el desistimiento de las solicitudes de refugio y (iii) colocó a la accionante en un dilema deshumanizante consistente en tener que decidir entre (a) ejercer el derecho a solicitar refugio o (b) satisfacer sus necesidades básicas por medio de la obtención del PPT.
- (iv) *Derecho a la igualdad.* La Sala Plena consideró que la imposibilidad de que la accionante obtuviera el PPT, por el simple hecho de tener una solicitud de refugio vigente, vulneraba el principio de no discriminación. La Sala resaltó que, de acuerdo con la Constitución, la condición de solicitante de refugio de un migrante es un criterio sospechoso de discriminación. Esto implicaba que no podía ser el único criterio conforme al cual (a) se determinara el acceso a beneficios como el

PPT y (b) se limitara el ejercicio de otros derechos fundamentales. Asimismo, a partir del juicio de igualdad, resaltó que, en este caso, el MRE y la UAEMC no explicaron, si quiera *prima facie*, las razones por las cuales los solicitantes de refugio no podían obtener el PPT y, además, tenían una garantía más precaria a sus derechos fundamentales a la salud, trabajo y educación.

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

## **2. Remedios**

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

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

accionante-si no se ha adoptado al momento de la notificación de esta providencia-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales (a) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el PPT y (b) el SC-2 y el PPT son incompatibles. La Corte consideró que en este caso era procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad porque las exigencias previstas en esas normas reglamentarias restringían severamente los derechos de la accionante, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba.

- (iii) Ordenó extender los efectos *inter pares* de la excepción de inconstitucionalidad a todos los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encontraran en una situación equiparable a la de la accionante. Lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad y en atención a que en este caso se satisfacían las exigencias desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para acudir a este mecanismo de amplificación.
- (iv) Ordenó al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la sentencia, (a) diseñara un Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio y (b) llevara a cabo los ajustes reglamentarios en el trámite de la solicitud de refugio que resultaren necesarios para fijar un término procesal máximo para su resolución e implementar criterios de priorización de solicitudes con enfoque diferencial.

#### 4.Salvamento y reserva de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** salvó parcialmente su voto. Por su parte, el magistrado encargado, **MIGUEL EFRAÍN POLO ROSERO**, se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente el voto pues, aunque acompañó la decisión de proteger los derechos al debido proceso administrativo, de petición y las garantías frente al mínimo vital y la prestación de salud de la actora, se apartó del estudio realizado en relación con los derechos de asilo e igualdad, en síntesis, porque (i) no se valoró la satisfacción de la mayoría de las pretensiones de la accionante; (ii) se desconoció la amplia facultad del Gobierno Nacional de fijar sus políticas migratorias y la complejidad del proceso para resolver las solicitudes de refugio derivadas del masivo flujo de migrantes venezolanos, incluyendo las dificultades probatorias; (iii) no se valoró que la finalidad del proceso administrativo de refugio es la protección internacional y no la regularización, y (iv) a pesar de que el mencionado procedimiento

administrativo colombiano de protección cumple de forma amplia con las obligaciones internacionales, se descalificó con base en una comparación equívoca con el mecanismo de regularización que ofrece el PPT -de rasgos muy particulares y transitorio.

Además, el magistrado no compartió el juicio de igualdad realizado porque no sólo se hace entre objetos no comparables, sino que omite valorar las justificadas razones que nuestro Estado tiene para ofrecer diferentes alternativas de regularización a los migrantes y exigirles el cumplimiento de unos determinados requisitos para obtener sus beneficios (por ejemplo, visas de trabajo, estudio, cédulas de extranjería, etc). En definitiva, se equipararon regímenes de naturaleza y finalidades incomparables.

Adicionalmente, para el magistrado la declaración de la excepción de inconstitucionalidad que no tiene sustento y es problemática. En lugar de hacer un análisis comparativo para ofrecer una solución parcial y temporal para algunos migrantes que solicitan el reconocimiento del refugio debía haberse centrado en la garantía del mínimo vital y del servicio de salud para personas como la accionante, adultos mayores en situación de vulnerabilidad. En definitiva, consideró las órdenes de definir un plazo para la resolución de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio y la relativa al diseño de una política pública que elimine las barreras, eran las necesarias para garantizar la protección de todos los solicitantes de refugio.