

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE REFUGIO DEL ESTADO COLOMBIANO

Aportes de la sociedad civil y de la academia para la implementación de la orden tercera de la sentencia SU-543 de 2023 de la Corte Constitucional

Agosto, 2024



Facultad de Derecho

Consultorio Jurídico - CJ

CEM Centro de Estudios en Migración

CJM Clínica Jurídica para Migrantes



Dejusticia

DRS CONSEJO DANÉS PARA REFUGIADOS



Universidad Externado de Colombia



UCAB CENTRO DE DERECHOS HUMANOS

OPCIÓN LEGAL

La primera versión de este documento ha sido elaborada por Antonia González Ma, Gabriella Ariza Mojica, Laura Vanessa Vanegas Herrera, Carolina Moreno, Ana María Méndez Jaramillo y Gracy Pelacani de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Tabla de contenido

Introducción	4
1. Diagnóstico frente a la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado	6
2. Recomendaciones	7
3. Mínimos que debe contener la política pública ordenada por la tercera orden de la parte resolutive de la sentencia SU-543 de 2023	9
3.1. Datos y acceso a la información	9
3.2. Acceso a información previa de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado	11
3.3. Cambios necesarios en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado	13
3.3.1. Deben implementarse procedimientos acelerados o simplificados en arreglo al derecho al debido proceso.....	13
3.3.2. Es necesaria la fijación de un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio de acuerdo con el enfoque diferencial.....	14
3.3.3. Deben establecerse criterios de priorización con enfoque diferencial e interseccional en la tramitación de solicitudes de refugio.....	16
3.3.4. Es fundamental realizar modificaciones al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado/a necesarias para la materialización de un enfoque diferencial e interseccional, y para la optimización del trámite de las solicitudes	18
3.3.5. Es necesario implementar números de radicado para el seguimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado	18
3.3.6. Debe modificarse el salvoconducto SC-2 como documento de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.....	19
3.3.7. Debe modificarse la actual regulación en torno a las entrevistas de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado	21
3.3.8. Es necesario ampliar las formas de protección internacional del Estado colombiano	23

Introducción

El 5 de diciembre de 2023, la Corte Constitucional de Colombia profirió la sentencia SU-543 de 2023, la cual resuelve una acción de tutela interpuesta por una adulta mayor de nacionalidad venezolana en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores. La accionante solicitaba la protección de sus derechos fundamentales de asilo, debido proceso administrativo y de petición.

Según la accionante, las vulneraciones a sus derechos fundamentales se materializaron ante la respuesta recibida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a su petición en la cual solicitaba que, en el marco de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada: (1) se realizara la entrevista en el menor tiempo posible y que esta se llevara a cabo de manera escrita o virtual; (2) se adoptara un enfoque diferencial en el examen de su solicitud; (3) se tomara una decisión de fondo en el menor tiempo posible y en el plazo razonable, dada su situación de vulnerabilidad; y, finalmente, (4) que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no le exigiera ir de manera presencial a recoger su salvoconducto SC-2, dadas sus limitaciones de movilidad.

En su respuesta en el marco del proceso, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que

normativamente no existen criterios para la priorización de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado”, situación que “se explica y justifica por la clara comprensión por parte del legislador de lo fluctuantes y dinámicos que llegan a ser los flujos migratorios mixtos a nivel regional e internacional, que derivan posteriormente en solicitudes de refugio”. Agregó que las solicitudes de refugio se estudian en “orden cronológico de presentación, respetando el orden de radicación, en garantía del derecho al debido proceso y del derecho a la igualdad de todos los solicitantes de refugio.

Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores identificó 20 obstáculos que, según la entidad, impiden tramitar con mayor celeridad las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Esto, en conjunto con el hecho de que la normativa vigente – esto es el Decreto 1067 de 2015 – no prevé un término máximo dentro del cual la decisión de fondo debe ser tomada. Finalmente, la Cancillería puso en conocimiento de la Honorable Corte las medidas adoptadas para afrontar la congestión del sistema de refugio.

La Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-543 de 2023 concedió el amparo de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo. Además, ordenó

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 MRE, 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) fixar 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. (Énfasis añadido)

Atendiendo a la mención de la participación de la sociedad civil “en el diseño de la Política Pública mediante la formulación de propuestas y la socialización de buenas prácticas y estándares internacionales” contenida en esta orden, el 7 de mayo de 2024, en la Universidad de los Andes, se llevó a cabo un encuentro con organizaciones de la sociedad civil y academia. Este espacio fue promovido por la Clínica Jurídica para Migrantes de esta Universidad, quien acompañó el caso que llevó a la sentencia SU-543 de 2023.

En especial, las organizaciones, investigadoras e investigadores participantes fueron el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela), Consejo Danés para Refugiados, Dejusticia, Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado, Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario, Fundación Refugiados Unidos, Consejo Noruego para Refugiados, Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia, Corporación Opción Legal, Local Engagement Refugee Research Network (LERRN), Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes y Ana María Moreno-Sáchica.

Este documento recoge los aportes formulados en el marco de este encuentro, con el ánimo de contribuir a la formulación de la política pública y necesaria reforma del sistema de refugio del Estado colombiano. No sobra mencionar que las personas y organizaciones que contribuimos a este documento trabajamos con y para las personas con necesidad de protección internacional en nuestro quehacer diario y observamos las consecuencias que el sistema de refugio actual tiene en sus proyectos de vida, así como sobre la protección y garantía plena de sus derechos fundamentales.

En este contexto, este documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, reconstruimos el diagnóstico realizado por la Corte Constitucional y la Cancillería frente a la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Luego, abordamos la falta de datos y transparencia sobre el sistema de refugio y las solicitudes, así como la falta de información sobre la protección internacional para las personas con esta necesidad. En tercer lugar, hacemos énfasis en los ajustes que creemos necesarios en el marco del procedimiento de examen de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Finalmente, hacemos una síntesis de las recomendaciones propuestas para la reforma necesaria y urgente del sistema de refugio del Estado colombiano.

1. Diagnóstico frente a la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

Los datos sobre el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y reconocimientos que se presentan a continuación deben ser leídos a la luz de la situación en la región latinoamericana y del Caribe respecto al acceso a la protección internacional de la población venezolana y otras nacionalidades. Esto, porque de los poco menos de 8 millones de nacionales venezolanos que han salido de su país, cerca de 6 millones 600 mil se encuentran en países de América Latina y el Caribe¹. De estos, 2.813.997 nacionales venezolanos se encontraban en Colombia al 30 de abril de 2024², siendo este el país de destino del mayor número de estas personas a nivel regional y global.

En este contexto, es fundamental tener presente que, en el marco de su respuesta a las solicitudes de la Corte Constitucional, el Ministerio de Relaciones Exteriores aportó que

ha experimentado un crecimiento exponencial” de solicitudes de refugio que “afecta indefectiblemente los tiempos en los que se gestiona individualmente cada una”. El número de solicitudes pasó de “seiscientos veinticinco (625) en el año 2017, a más de 6.832 en el tiempo transcurrido entre el 1º de enero y el 31 de julio del año 2023, lo que representa un aumento del 993% en los últimos siete (7) años”. Actualmente, el Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiados “ha atendido y tramitado más de 54.000 solicitudes (...) con un número total de dieciséis (16) funcionarios de planta, lo que dejaría como resultado un aproximado de 3.375 solicitudes por funcionario.

Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ponía de presente que, al 31 de agosto de 2023, 11.261 personas habían desistido de su solicitud (37% del total). Además, la entidad determinó que el 95% de las solicitudes no son resueltas de fondo, por desistimiento, salida del país o falta de presentación a la entrevista.

Por su lado, el 6 de mayo de 2024, en respuesta a un derecho de petición, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó haber recibido más de 63.000 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Sobre las personas de nacionalidad venezolana reconocidas como refugiadas a partir del año 2017, -con corte al 31 de marzo de 2024- estas son en total 1.376 personas, de las cuales 606 como titulares y 770 como beneficiarias. Respecto a otras nacionalidades diferentes a la venezolana, la Cancillería reportó que se había reconocido como refugiados a 119 extranjeros: 70 como titulares de la solicitud y 49 como beneficiarios.

Como se notará, aun cuando en Colombia se encuentran poco menos de 3 millones de nacionales venezolanos, el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado es extremadamente bajo y lo es todavía más el número de personas de esta nacionalidad reconocidas como refugiadas.

¹ Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

² Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Informe de migrantes venezolanos en Colombia en abril de 2024. Disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/migrantes-ven-en-col-abril-2024>

Ahora bien, con el objetivo de hacer frente a la congestión del sistema de refugio y el retraso en la tramitación de las solicitudes, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó haber implementado dos acciones entre 2022 y 2023 para descongestionar el sistema, estar trabajando con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como en estrategias para la “tramitación efectiva” de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado desde 2017.

Sin embargo, la Corte Constitucional considera que tales acciones son insuficientes porque: (1) no se han tomado medidas suficientes para resolver la falta de personal para el examen de las solicitudes; (2) no se han desarrollado acciones con el objetivo de superar los obstáculos relacionados con la falta de un sistema de gestión de los trámites, lo cual impone su gestión manual por correo electrónico; (3) no se ha resuelto la falta de un espacio para la realización de las entrevistas en la ciudad de Bogotá; y (4) persiste la falta de causales de inadmisión para poder resolver con mayor celeridad las solicitudes que no se encuentran fundadas. Finalmente, la Corte consideró que, además, tampoco se han adoptado criterios de priorización del examen de las solicitudes de los solicitantes que son “sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social”.

Así, ante los vacíos y obstáculos que todavía persisten para que el sistema de refugio sea acorde con la normativa internacional y nacional, a continuación, se presentan los puntos mínimos que debería contener la política pública en materia de refugio en Colombia, en cumplimiento de la orden tercera de la Corte Constitucional de la sentencia SU-543 de 2023.

2. Recomendaciones

Con base en el análisis realizado en este documento, se formula una serie de recomendaciones para que sean tenidas en cuenta por el Gobierno Nacional en el cumplimiento de la orden tercera de la sentencia SU-543 de 2023 de la Corte Constitucional:

1. **Garantizar el acceso a datos sobre el reconocimiento de la condición de refugiado** en cuanto al número de solicitudes presentadas, decididas, reconocidas y negadas, o los datos sobre la nacionalidad, género, edad de las personas solicitantes y los fundamentos normativos del reconocimiento de la condición de refugiado. Estos datos se deberán compartir en respuesta a derechos de petición, así como publicar de manera periódica en la página web de la Cancillería.
2. **Garantizar el acceso a información precisa, certera y accesible** sobre la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia para las personas con necesidad de protección internacional. Esto, en particular, deberá garantizarse en los puestos de control migratorio y en las oficinas de la autoridad migratoria, así como por medio de los canales de comunicación oficial del Estado colombiano. Para ello, deberá traducirse a diferentes idiomas y deberán considerarse los ajustes necesarios para que la información sea accesible por las personas con alguna condición de discapacidad.
3. **Implementar procedimientos acelerados y simplificados en arreglo al derecho al debido proceso** de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado para (1) llevar a cabo reconocimientos grupales *prima facie* sin la necesidad de realizar un

examen individualizado de las solicitudes cuando sea clara la necesidad de protección internacional; (2) para identificar solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas o fraudulentas con pleno respeto y garantía del derecho al debido proceso de las personas solicitantes.

4. **Fijar en la norma un término procesal máximo** para resolver de fondo las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y para el desarrollo de cada etapa procesal. Esto es la admisión de la solicitud, la entrevista y la decisión de fondo. Esto considerando los criterios indicados por la Corte Constitucional: complejidad probatoria, situación de vulnerabilidad, riesgos de afectación de derechos.
5. **Establecer criterios fundamentados en el enfoque diferencial** para el examen preferencial y decisión de fondo de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de personas que sean sujetos de especial protección constitucional, tales como 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.
6. **Implementar números de radicado** para el seguimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, de forma tal que la persona solicitante sepa en todo momento en que etapa se encuentra el examen de su solicitud.
7. **Modificar la naturaleza del salvoconducto SC-2 de permanencia para Resolver Situación de Refugio** de forma tal que permita (1) identificarse; (2) acceder a servicios financieros; (3) ejercer una ocupación o actividad económica de forma legal; (4) demostrar domicilio en el territorio colombiano, para los trámites pertinentes; (5) acceder de manera plena a la oferta de servicios y derechos del Estado colombiano.
8. **Establecer un plazo máximo dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado para la citación a la entrevista.** Este debe contemplar con cuánto tiempo de anticipación debe ser citada la persona, la forma de notificación de la citación, y la posibilidad de aplicar ajustes razonables para personas que los requieran. Además, se deberá garantizar que los entrevistadores estén capacitados para llevar a cabo estas entrevistas; que, de ser necesario, el solicitante esté acompañado por un intérprete cultural para que las respuestas dadas por la persona se analicen bajo su contexto. Finalmente, se deberá adoptar un protocolo con enfoque diferencial especializado para víctimas de violencias basadas en sexo y género, que dé respuesta a sus necesidades particulares de atención y protección.

9. **Contemplar una doble instancia administrativa** en la que se prevea la posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación contra el acto que resuelve la solicitud de manera negativa.
10. **Modificar la Visa V (Visitante) de cortesía como medida complementaria al refugio** (1) permitiendo la renovación de esta visa hasta que la situación de riesgo para la vida, libertad e integridad de la persona persista; (2) contemplando que el tiempo acumulado como titular de esta visa permita acceder a una visa R por tiempo acumulado; (3) previendo explícitamente que las personas titulares y beneficiarias de esta visa puedan trabajar; (4) contemplando que la titularidad de esta visa permita demostrar domicilio en el territorio colombiano para los trámites correspondientes.
11. **Ampliar las medidas complementarias con la adopción de un nuevo tipo de visa por razones humanitarias** para quienes no puedan regresar a su país y estén protegidas por el principio de no devolución y no puedan regularizar su situación migratoria por ninguna de las demás vías disponibles. Entre otros, esta visa se deberá otorgar a niños, niñas y adolescentes, personas víctimas de trata de personas o tráfico de personas migrantes y de violencias basadas en género.

Estas recomendaciones se fundamentan en el análisis que se presenta a continuación.

3. Mínimos que debe contener la política pública ordenada por la tercera orden de la parte resolutive de la sentencia SU-543 de 2023

3.1. Datos y acceso a la información

Bajo el diseño actual, la situación del refugio en Colombia carece de datos oficiales públicos que den cuenta de las dimensiones del fenómeno³. Y es que en la práctica rige la ausencia de publicidad de información relevante sobre las características del refugio en el país, de manera directa y por medio del ejercicio del derecho de petición. Si bien los datos personales de las personas solicitantes y de sus expedientes son reservados y deben ser protegidos, resulta fundamental conocer “el número de solicitudes presentadas, decididas, reconocidas y negadas, así como datos sobre la nacionalidad de las personas solicitantes y los fundamentos normativos del reconocimiento de la condición de refugiado”⁴, entre otros aspectos. Dicha información no está disponible para consulta pública en el modelo de refugio vigente debido a la figura de la reserva de información que, en materia de migración y extranjería, ha sido confirmada por la Ley 2136 de 2021 (artículo 78) y el Decreto 1067 de 2015 (artículo 2.2.3.1.6.19). Al respecto, consideramos que la nueva regulación del sistema de refugio no debería integrar una reserva de información tan amplia, por las razones que se exponen a continuación.

³ Gracy Pelacani y Carolina Moreno “La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: la regularización migratoria en detrimento del refugio”, *Derecho PUCP*, 90 (2023): 497-552. doi: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.014>.

⁴ Gracy Pelacani y Carolina Moreno “La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: la regularización migratoria en detrimento del refugio”, *Derecho PUCP*, 90 (2023): 497-552. doi: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.014>, p. 507.

Diferentes instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad consagran el derecho a acceder a la información pública como parte de nuestro ordenamiento constitucional. Entre ellos se encuentra el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de (...) investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Según el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra la libertad de pensamiento y expresión, “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Finalmente, de acuerdo con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

Teniendo en cuenta esta normativa, es posible definir el derecho fundamental de acceso a la información pública como

aquel en ejercicio del cual toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo ni una afectación personal, puede conocer sobre la existencia y acceder a la información en posesión o bajo control de las entidades públicas o privadas que cumplen función pública, prestan servicio público o ejecutan recursos públicos⁵.

Al respecto, la sentencia T-729 de 2002 estableció que las características del dato personal son las siguientes: a) se refiere a aspectos propios y exclusivos de una persona natural; b) ayuda a identificar a una persona en mayor o menor medida; c) su propiedad reside permanentemente en cabeza del titular de este; y d) su tratamiento está sometido a principios en cuanto a su captación, administración y divulgación. Así, los datos sirven para identificar a las personas, armar sus perfiles y definirlos. Luego, indirectamente, esta identificación puede usarse en beneficio o en detrimento de los titulares, y por esto les incumbe y atañe cualquier uso de dicha información que resulta de su propiedad⁶.

Bajo esta perspectiva, informaciones como el número de solicitudes presentadas, decididas, reconocidas y negadas, o los datos sobre la nacionalidad de las personas solicitantes y los fundamentos normativos del reconocimiento de la condición de refugiado no constituyen, en tanto anonimizados, datos que permitan identificar a personas particulares y, por lo tanto, no hay razón a que se consideren como datos personales que puedan ser reservados.

En la sentencia T-729 de 2002, la Corte Constitucional estableció una clasificación de la información desde “un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma”, lo cual dio lugar a cuatro grandes tipos de información: la información pública o de dominio público, la información semiprivada, la información privada y la información reservada o secreta. Al respecto, la providencia señala que la información pública será calificada como tal por ley o la Constitución y puede ser “obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal”. La información semi privada será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar

⁵ Vivian Newman Pont, Datos personales en información pública: oscuridad en lo privado y luz en lo público. Bogotá: Documentos Dejusticia 20, 2015. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_699.pdf, p. 23.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma solo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales.

Por lo tanto, los datos oficiales de la situación del refugio en Colombia deben ser tenidos como información semiprivada pues, si bien no se encuentran calificados por una ley o la Constitución como información pública, lo cierto es que versa sobre información impersonal que para su acceso y conocimiento presenta una limitación mínima que consiste en que debe ser el Ministerio de Relaciones Exteriores quien entregue dicha información en cumplimiento de sus funciones.

Se invita a la Cancillería a considerar la publicación periódica que realiza la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia de los datos de las personas venezolanas presentes en el territorio nacionales, de las personas en situación migratoria irregular en tránsito y de los flujos migratorios⁷.

3.2. Acceso a información previa de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado

El diseño de una política pública que resuelva la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio requiere de un compromiso de la administración con la garantía efectiva del derecho al acceso a la información. En este sentido, es necesario que la administración se comprometa con su deber de transparencia activa que implica una obligación a cargo del Estado de difundir y permitir el acceso a información completa, confiable, oportuna y accesible para que la población conozca de antemano cuáles son los lineamientos, etapas, tiempos y requisitos para el trámite de refugio.

Las organizaciones firmantes hemos notado que una barrera administrativa que suelen enfrentar los solicitantes de refugio tiene que ver con la ausencia o asimetría de la información que reciben sobre la posibilidad de solicitar protección internacional en Colombia. En primer lugar, se han documentado múltiples casos en los que se presentan inconsistencias en la información que los funcionarios brindan a la población migrante.

Segundo, la información suele brindarse de manera verbal, por lo que no hay posterior registro de esta, ni posibilidad de reclamo cuando una información imprecisa o errónea haya inducido al error a la persona migrante. En este sentido, es importante que se cuente con mecanismos de registro oficial de la información que se está suministrando y que de esta manera la población pueda constatarla. Tercero, es de suma importancia que en el diseño y ejecución de la política pública integral se cuente con mecanismos suficientes, amplios y adecuados para que los solicitantes de refugio puedan acceder y conocer el estado actual de su proceso. Los solicitantes sólo conocen de la admisión a examen de las solicitudes, pero no sobre el avance de este en las etapas posteriores, dada la falta de un número de radicado de tales solicitudes y de un mecanismo que permita su seguimiento. Además, en varias ocasiones en que son requeridos, al no conocer

⁷ Migración Colombia, Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad humana (OM3). Disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/observatorio-433673/cifras-abiertas-migracion-abierta>

con suficiente anticipación este requerimiento y no poder desplazarse a las oficinas con tiempo, la administración lo interpreta como un desistimiento de su solicitud.

Aunado a lo anterior, se ha evidenciado que, por distintos motivos, la población solicitante debe modificar sus números o datos de contacto y el actual sistema no permite actualizar la información durante el proceso. Por lo tanto, es necesario abrir la posibilidad de actualizar esos datos para evitar que la imposibilidad de contactar al solicitante sea interpretada como un desistimiento. Por lo anterior, queremos hacer un llamado a que se tengan presentes las anteriores barreras u obstáculos que enfrentan las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y se integre de manera transversal la garantía al derecho fundamental a la información en la política pública sobre refugio.

Resulta indispensable que el Estado incluya los principios de transparencia y acceso a información, con base en lo establecido en el artículo 20 de la Constitución y a la Ley Estatutaria 1712 de 2014⁸ que regula el derecho de acceso a la información, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional que la desarrolla y las normas internacionales de derechos humanos⁹. Esto, incluyendo un criterio diferencial de accesibilidad a la información, que con base en el artículo 8 de la citada ley, tiene el objetivo de facilitar que las poblaciones específicas, como la población migrante, accedan a la información que particularmente las afecte, en diversos idiomas y lenguas para que la información sea comprensible para dichos grupos.

A su vez, es de suma importancia que la nueva política sobre refugio venga acompañada de la debida capacitación a funcionarios, que según el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, debe incluir el enfoque diferencial, y se garantice que la información suministrada a cada uno de los usuarios sea clara, uniforme y suficiente para la población interesada. En consecuencia, la garantía del derecho a la información se convierte en uno de los principales insumos que deberá tener presente la política pública, desencadenando acciones para el mejoramiento del actuar del Estado y la protección de los derechos fundamentales de la población con necesidad de protección internacional.

⁸ Sentencias T-398/15; C-274/13, C-653/15, entre muchas otras.

⁹ Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, bajo los auspicios de su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos emitió la Resolución 04 de 2019 que establece los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de trata de personas. En su principio 50 dispone: “Garantías de debido proceso legal en procedimientos migratorios Todo migrante tiene derecho al debido proceso ante las cortes, tribunales y todos los demás órganos y autoridades de la administración de justicia en cualquier proceso legal conducente a la restricción o reconocimiento de sus derechos, así como ante funcionarios y autoridades específicamente encargados de la determinación de su situación migratoria. Los Estados deben adoptar todas las medidas que sean convenientes para evitar retrasos innecesarios en los procesos administrativos y judiciales, a fin de no prolongar indebidamente el sufrimiento al recordar los sucesos vividos, y promover un manejo adecuado del riesgo de retraumatización como consecuencia de 19 estos procesos. Los procesos de migración deben ofrecer al migrante, por lo menos, las siguientes garantías: a. Funciones de control migratorio desempeñadas por autoridades claramente identificadas por la ley para cumplirlas, incluidos funcionarios que estén facultados para solicitar y revisar la documentación; b. Información de su situación jurídica, proceso legal y derechos; (...)”.

3.3. Cambios necesarios en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

3.3.1. Deben implementarse procedimientos acelerados o simplificados en arreglo al derecho al debido proceso

Uno de los obstáculos que el Ministerio de Relaciones Exteriores identifica como causa de la congestión del sistema de refugio es que no “existen en el Decreto 1067 causales de inadmisión que permitan resolver de manera expedita aquellas solicitudes que provienen de migrantes económicos con el mero interés de regularizar su situación”. (36)

Es cierto que el Decreto 1067 de 2015 no prevé procedimientos ni acelerados ni simplificados para que la decisión sobre solicitudes que se consideren “manifiestamente infundadas”, fraudulentas o abusivas. Aunque el Decreto 1067 de 2015 prevé entre las causales para rechazar una solicitud cuando se “pretenda abusar de la figura de refugio o inducir a error a los funcionarios competentes” o cuando el solicitante aporta “motivaciones para solicitar refugio no correspondan de manera evidente con ninguna de las definiciones establecidas en el artículo 2.2.3.1.1.1 del presente decreto”, no prevé que la decisión pueda ser tomada sin seguir el procedimiento ordinario.

Ahora bien, la preocupación en el marco de este tipo de procedimientos es que los tiempos reducidos para el examen de la solicitud y/o el uso de un procedimiento simplificado respecto al ordinario, por ejemplo, en la evaluación de las pruebas, lleve a decisiones imprecisas, cuando no equivocadas, lo cual dejaría a una persona con necesidad de protección internacional en una situación de desprotección.

Por el otro lado, el Decreto 1067 de 2015 tampoco prevé procedimientos simplificados para determinaciones colectivas *prima facie* de personas como refugiadas cuando no se estima necesario un examen individual de cada solicitud, dada la posibilidad de determinar su necesidad de protección internacional de manera expedita con base en circunstancias objetivas y evidentes en sus países de origen.

En este contexto, entre las medidas que se tomen para responder a la congestión del sistema de refugio, deberían preverse procedimientos acelerados y simplificados tanto para llevar a cabo determinaciones colectivas *prima facie* de grupos de personas como refugiadas, así como para rechazar solicitudes que se consideren “manifiestamente infundadas”, fraudulentas o abusivas. En este último caso, es fundamental que se establezcan las garantías procesales necesarias para que los derechos de la persona solicitante no sean vulnerados. En este sentido, el ACNUR identifica tres salvaguardas que deben ser tenidas en cuenta en este tipo de procedimientos. A saber,

En primer lugar, se debe realizar una entrevista personal completa del solicitante por parte de un oficial plenamente capacitado o, cuando resulte posible, por un funcionario de la autoridad competente para realizar la determinación de la condición de refugiado. En segundo lugar, la autoridad normalmente competente para determinar la condición de refugiado debe establecer el carácter manifiestamente infundado o abusivo de la solicitud. En tercer lugar, un solicitante rechazado debe contar con la posibilidad de que se revise la decisión denegatoria antes de que se le rechace en frontera o se le expulse del territorio. Esta posibilidad de revisión puede ser más

simplificada que aquella disponible para casos rechazados que no son manifiestamente infundados o abusivos¹⁰. (Énfasis añadido)

Igualmente, sobre todo si tales procedimientos se realizan en frontera, es fundamental que la decisión de rechazo de la solicitud la tome personal capacitado capaz de identificar necesidades de protección internacional con enfoque diferencial. En este sentido, es de la mayor importancia que las y los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia reciban esta capacitación. Esto, porque según el Decreto 1067 de 2015, serán las autoridades migratorias quienes recibirán las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que sean presentadas al momento del ingreso “por las fronteras, puertos o aeropuertos del país”¹¹.

En lo que se refiere a los procedimientos simplificados para la determinación colectiva *prima facie*, este solo podrá utilizarse para reconocer a la persona como refugiada bajo una de las definiciones previstas por la normativa interna. De lo contrario, para negar el reconocimiento de esta condición deberá utilizarse el procedimiento individual¹². Por ejemplo, se debe evaluar la posibilidad de que exista un procedimiento expedito y simplificado para solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana, que son la mayor cantidad de personas en hacer estas solicitudes (alrededor del 90%). Ello, mediante el mecanismo logístico propuesto anteriormente, el cual permita identificar y decidir *prima facie* estas solicitudes.

3.3.2. Es necesaria la fijación de un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio de acuerdo con el enfoque diferencial

Desde la pérdida de vigencia del Decreto 4503 de 2009¹³, el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia, actualmente reglamentado bajo el Decreto 1067 de 2015¹⁴ carece de términos procesales. Esto, además de ser una vulneración del derecho al debido proceso administrativo de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, ha llevado a que las solicitudes no se decidan de fondo dentro de un plazo razonable y que haya un represamiento de solicitudes en la Cancillería. Además, que ante la no existencia de términos procesales determinados en la normativa para transitar por cada una de las etapas del procedimiento, esto es, la admisión de la solicitud, la citación a la entrevista y la decisión de fondo, la Cancillería haya impuesto términos a través de disposiciones internas que no están previstas en el Decreto 1067 ni responden al ordenamiento jurídico colombiano para, entre otras

¹⁰ ACNUR, Conclusión No. 30 (XXXIV) de 1983, (A/AC.96/631 párr. 97.2).

¹¹ Artículo 2.2.3.1.3.2., Decreto 1067 de 2015.

¹² ACNUR, Directrices sobre protección internacional no. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado, HCR/GIP/15/11, párr. 6.

¹³ Presidencia de la República. Decreto 4503 de 2009. Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones (19 de noviembre de 2009). Diario Oficial No. 47.538.

¹⁴ Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores (26 de mayo de 2015). Diario Oficial No. 49.523.

cosas, rechazar solicitudes de refugio radicadas con dos o más años de extemporaneidad¹⁵, y decidir en un plazo máximo de 30 días hábiles¹⁶ la admisión de las solicitudes, las prórrogas de los salvoconductos de permanencia y los desistimientos de las solicitudes.

La Corte Constitucional, las organizaciones intervinientes en la revisión del caso de la SU-543 de 2023 y las firmantes estamos de acuerdo con que la inexistencia de un término procesal para decidir de fondo las solicitudes de refugio y para dar paso a cada una de sus etapas es una vulneración al debido proceso administrativo y a recibir asilo de las personas que buscan la protección internacional en Colombia.

Para dar respuesta a esta problemática, recomendamos al Gobierno nacional tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

- Establecer un término máximo de duración del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, y términos para transitar entre cada una de sus etapas: admisión de la solicitud, citación a entrevista y el tiempo que pasa entre esta y la expedición y notificación de la decisión de fondo. Para esto, existen procedimientos administrativos análogos con términos procesales determinados que pueden servir de base para su delimitación. Primero, el procedimiento para reconocer la condición de apatridia debe resolverse en un plazo máximo de 18 meses¹⁷. Por otro lado, la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas debe responderse en un término máximo de 60 días hábiles¹⁸. Por último, el Gobierno nacional no debe pasar por alto que, al ser este un procedimiento de carácter administrativo, debe regirse por las disposiciones generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que la solicitud elevada ante la Cancillería se da en el marco del ejercicio del derecho fundamental de petición, para el cual existen términos claros de respuesta, siendo la regla general dar respuesta dentro de los 15 días hábiles¹⁹ siguientes a la recepción de la petición, salvo que norma especial determine lo contrario.

¹⁵ Por ejemplo, el Acta 09 del 06 de octubre de 2021, y el Acta 06 del 16 de diciembre de 2022. Esta última excluye de la medida de rechazo por extemporaneidad las solicitudes presentadas por niños, niñas y adolescentes, y personas con enfermedades catastróficas.

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. "Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado", <https://www.cancilleria.gov.co/determinacion-condicion-refugiado>. Reiterado en su banco de preguntas frecuentes, actualizado al 18 de marzo de 2024. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Banco%20de%20preguntas%2018.03.2024.pdf>

¹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución 10434 de 2023. Por la cual se reglamentan los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, referentes al procedimiento para el reconocimiento de personas apátridas dentro del territorio colombiano y las facilidades para su naturalización, y se modifica y adiciona en lo pertinente la Resolución número 5477 de 22 de julio de 2022 (28 de diciembre de 2023). Diario Oficial No. 52.622. Artículo 26.

¹⁸ Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (10 de junio de 2011). Diario Oficial No. 48.096. Artículo 156.

¹⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (30 de junio de 2015). Artículo 14.

- Garantizar que el tiempo de espera de las y los solicitantes respete todos sus derechos, incluidos los sociales, económicos, culturales y ambientales. Por tanto, es indispensable otorgarles un documento de regularización migratoria y de identificación gratuito que les permita acceder a servicios y derechos como la salud, la educación y el trabajo. En ese sentido, es necesario modificar la naturaleza del salvoconducto de permanencia SC-2 para resolver situación de refugio. En el procedimiento de reconocimiento de la condición de apatridia se contempla el otorgamiento de un documento de viaje y de una visa de cortesía²⁰ con permiso de trabajo para la persona solicitante y su familia, lo cual puede emplearse por analogía para los solicitantes de refugio y sus beneficiarios.
- Además de establecer enfoques diferenciales en el procedimiento, es indispensable diseñar e implementar un mecanismo para identificar el nivel de complejidad para el estudio de cada solicitud²¹, para que aquellas de complejidad baja puedan resolverse en un tiempo menor al máximo, y las de complejidad alta en un término que no exceda el máximo.

3.3.3. Deben establecerse criterios de priorización con enfoque diferencial e interseccional en la tramitación de solicitudes de refugio

Para la propuesta de criterios de priorización es indispensable plantearse, primero, la relevancia de emplear un enfoque diferencial e interseccional en la tramitación de las solicitudes de refugio. Comenzando con el enfoque diferencial, este debe ser entendido como un principio “producto del reconocimiento lógico frente a ciertos grupos de personas que tienen necesidades de protección distintas”²². Esta necesidad de criterios diferenciales surge ante condiciones de debilidad manifiesta, circunstancias socioculturales particulares y esquemas de discriminación y marginación social²³. Con ello, debe reconocerse la importancia de visibilizar las circunstancias y condiciones variables de los solicitantes y la urgencia de establecer criterios de priorización que legitimen estas situaciones que pueden ser determinantes para el proceso del solicitante.

Al respecto del enfoque diferencial, también es importante resaltar que la responsabilidad de implementarlo en procesos como el de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deviene del mandato constitucional contenido en el artículo 13 de la Constitución²⁴ en lo referente a promover una igualdad real y efectiva adoptando medidas en favor de estos grupos. En Colombia, la directiva de aplicación del enfoque diferencial se evidencia tanto en lo establecido

²⁰ Resolución 10434 de 2023, artículo 62.

²¹ Al respecto, ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria (2020). Párrafo 270. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>. Además: Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77.

²² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-070 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera (19 de marzo de 2021). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-070-21.htm>.

²³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-767 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (16 de octubre de 2014). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-767-14.htm>.

²⁴ Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 13.

en el precedente jurisprudencial nacional y en la Constitución Política de 1991, como en lo consagrado en diversos instrumentos internacionales que entran por medio del bloque de constitucionalidad al ordenamiento jurídico colombiano al desarrollar derechos humanos.

Por su parte, el enfoque interseccional es un término acuñado en 1989 por la abogada estadounidense Kimberlé Crenshaw, quien resaltó la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión y exaltó la importancia de analizar el hecho de que las diversas categorías sociales de la diferencia generan opresiones y privilegios dispares. Por lo tanto, la convergencia de estas condiciones incrementa la experiencia de discriminación²⁵. Como bien han resaltado varios autores como Viveros²⁶, la intención de Crenshaw era la de crear un concepto de uso práctico en la abogacía para analizar omisiones jurídicas y desigualdades concretas en los diversos ordenamientos jurídicos. Bajo esta lógica, la Corte Constitucional Colombiana, en sentencias como la T-159 de 2023²⁷ y la T-236 de 2021²⁸, se ha valido de este concepto para analizar casos concretos desde la interseccionalidad, y en esa medida propender por una especial protección constitucional que responda a las barreras materiales, sociales e incluso jurídicas del contexto colombiano.

En ese sentido, los criterios de priorización a implementar en las solicitudes de refugio deben considerar que la concurrencia de dos o más condiciones de vulnerabilidad indica que el solicitante está en una situación con mayor complejidad y que su solicitud debería examinarse con mayor urgencia y en menor plazo. Por ello, se insta a buscar mecanismos administrativos que permitan señalar estas solicitudes *prima facie* antes de estudiar su fondo, para poder responder al mandato de especial protección constitucional de los solicitantes que estén en una situación de vulnerabilidad aumentada desde la perspectiva interseccional. De manera inicial, deben incluirse las categorías mencionadas explícitamente por la tercera orden de esta sentencia: niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad y personas de la tercera edad. Sin embargo, esta lista debe entenderse como meramente enunciativa y no taxativa.

Además de lo anterior, se debe evaluar el nivel de riesgo en el que se encuentra el solicitante – derivado de las causas que motivaron su migración forzada– y el nivel de vulnerabilidad al que se enfrenta (social, económica, condición de salud, entre otros). Para esto se debe reconocer la dificultad inherente al ejercicio de ponderación que es necesario realizar para identificar cuáles condiciones son más gravosas y cuáles factores hacen que sea necesario un estudio más expedito de una solicitud de refugio de un sujeto de especial protección constitucional sobre otro. En ese sentido, optando por una reflexión caso por caso en aras de velar por el debido proceso, aunque ello ralentice el tiempo de estudio de las solicitudes.

²⁵ Viveros, M. 2016. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Debate Feminista. 52, 1-17. <http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-159 de 2023. MP. José Fernando Reyes Cuartas (16 de mayo de 2023). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-159-23.htm>.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-236 de 2021. MP. Antonio José Lizarzo Ocampo (23 de julio de 2021). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-236-21.htm>.

3.3.4. Es fundamental realizar modificaciones al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado/a necesarias para la materialización de un enfoque diferencial e interseccional, y para la optimización del trámite de las solicitudes

La tercera orden de la sentencia SU-543 de 2023 requiere necesariamente de unas modificaciones al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Aunado a las reflexiones previas frente al enfoque diferencial e interseccional, es importante también tener en cuenta la optimización del trámite de las solicitudes.

El 12 de marzo de 2024, la Cancillería expidió un comunicado comentando que para esa fecha comenzaría a operar la plataforma de digitalización y seguimiento a las solicitudes de refugio HIT+, producto del trabajo del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado y el ACNUR. Además, aclaró que este mecanismo “es fácil de usar y permitirá, entre otras cosas, mantener completa trazabilidad de trámite desde que se genera la solicitud hasta que se da una respuesta definitiva”²⁹. Tanto el aspecto de accesibilidad como el tema de trazabilidad son factores indispensables para la modificación del procedimiento comentado. Sin embargo, en este mismo comunicado la Cancillería comentó que la plataforma de HIT+ “comenzará a funcionar de inmediato y se calcula que para finales de este mes ya estará completamente funcional”³⁰, lo cual no ha sido acatado hasta el momento.

3.3.5. Es necesario implementar números de radicado para el seguimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

La implementación de números de radicado para el seguimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado es imperativa en aras de asegurar el debido proceso³¹ de los solicitantes de refugio. Ello, atendiendo a la orden de establecer un tiempo máximo de respuesta de estas solicitudes, que debe acompañarse de un mecanismo para hacer seguimiento a la etapa del procedimiento en la que se encuentra la solicitud. Se reitera que pese a la existencia de la plataforma HIT+, esta no ha sido efectiva para realizar el seguimiento de estas solicitudes ni se ha presentado como una vía amigable con el usuario para poder realizar el seguimiento de su proceso. Por lo tanto, no se tiene conocimiento frente a si esta plataforma integrará o no el seguimiento con números de radicado para los procesos.

De igual forma, es importante avanzar en la creación de una plataforma unificada de procesos relativos al tema migratorio en Colombia. Para ello, sería indispensable crear una interfaz de fácil acceso para los usuarios y donde puedan hacer las consultas y trámites de forma simplificada y, mayormente, automatizada para agilizar los procesos y tener registro digital de las actuaciones surtidas en torno a estos. De esta manera, toda la información estaría compilada en un mismo

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). “Comienza a funcionar HIT+, la plataforma que permitirá dar seguimiento y respuesta rápida y efectiva a las solicitudes de refugio”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comienza-funcionar-hit-plataforma-permitira-dar-seguimiento-respuesta-rapida-efectiva>.

³⁰ Ibidem.

³¹ Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 29.

lugar y sería más sencillo tanto para los usuarios, como para la autoridad aportar y revisar los documentos, respectivamente. Una interfaz unificada que se podría estudiar para la creación de esta plataforma en Colombia es la de *U.S. Citizenship and Immigration Services* (UCIS)³², la cual es amigable con el usuario, explica con claridad los pasos a seguir para cada procedimiento y tiene enlaces internos que redireccionan al usuario al trámite debido dentro de la plataforma unificada; aspecto que se debería replicar en esta nueva propuesta de interfaz.

3.3.6. Debe modificarse el salvoconducto SC-2 como documento de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado

La nueva regulación del sistema de refugio deberá tener en cuenta el procedimiento desde el momento de la presentación de la solicitud y, en ese sentido, el documento otorgado a las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. Bajo el diseño actual, el salvoconducto SC-2, regulado por el artículo 2.2.1.11.4.9. del Decreto 1067 de 2015, si bien regulariza la situación migratoria de las personas solicitantes, en la práctica no las autoriza para ejercer una ocupación o actividad económica de forma legal en Colombia. Aunque el Decreto 1067 de 2015 no señala limitación alguna para que los extranjeros ejerzan labores u ocupaciones, pues la prevista en el párrafo del artículo 2.2.1.11.4.9 es aplicable al salvoconducto SC-1 que consiste en un permiso para salir del país, los titulares de un salvoconducto SC-2 enfrentan grandes barreras para trabajar. En efecto, prevalece la confusión entre empleadores frente a esta restricción y la imposibilidad de utilizar este documento para el registro de los solicitantes como empleados en Colombia. A esto, se suma el hecho de que la obtención de una visa de trabajo no es una opción al alcance de la mayoría de los solicitantes, debido a su elevado costo y a requisitos de documentación que no pueden presentar³³.

Esto se traduce en que, para procurar el sustento propio y de sus familias, los solicitantes se encuentran en la obligación de recurrir a medios económicos propios y al mercado de trabajo informal, lo cual genera una situación de vulnerabilidad y puede traducirse en una violación de sus derechos durante el tiempo en que procesa la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. En ese sentido, el salvoconducto SC-2 resulta claramente más desfavorable que medidas alternativas de regulación migratoria como el Permiso por Protección Temporal exclusivo para personas migrantes venezolanas³⁴.

El salvoconducto tampoco permite abrir una cuenta bancaria y deja a los solicitantes en situación de vulnerabilidad, debido a que no es un mecanismo de regularización, ni acredita identidad. Así mismo, no es posible registrar a los niños nacidos en Colombia mediante salvoconducto SC-2, por

³² <https://www.uscis.gov/>

³³ Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe, *Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia*, Bogotá. Disponible en <https://lac.jrs.net/wp-content/uploads/sites/7/2023/11/Flujo-Venezolano-y-Derecho-al-Refugio.pdf>

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 216 de 2021, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

lo que esto lo expone al riesgo de encontrarse en situación de apatridia³⁵. Por las mismas razones, aunque el salvoconducto permite acceder al sistema de salud a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), siempre y cuando el solicitante presente otro documento que acredite su identidad, el acceso a este derecho es parcial. Como para afiliarse el solicitante debe estar activo, si el salvoconducto no es renovado oportunamente, la persona queda desvinculada del sistema de salud. Finalmente, muchas plataformas no contemplan al salvoconducto entre las opciones de documentos de identificación para registrarse. Esto ocurre incluso en los formularios de la rama judicial para presentar una acción de tutela.

La misma Corte Constitucional ha señalado en la sentencia T-356 de 2023 que “el SC-2 no es un documento de identificación, no permite a su portador salir del país, tampoco habilita al solicitante a ejercer el derecho al trabajo y no garantiza la convalidación de títulos de educación ni la obtención de diplomas”. Además, en la misma sentencia SU-543 de 2023, la Corte ha señalado que

(...) considera que el impacto que las restricciones al ejercicio de los DESC, especialmente la imposibilidad de ejercer el derecho al trabajo y los obstáculos para la atención en salud, que se derivan de la protección precaria que otorga el SC-2 y la imposibilidad de obtener el PPT, tiene un impacto desproporcionado en los migrantes de nacionalidad venezolana que, como la señora Capielo de Romero, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y social. Esto, habida cuenta del tiempo excesivamente prolongado que tarda la tramitación de las solicitudes de refugio en Colombia. Como se expuso, el MRE informó a la Corte que el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado toma, en promedio, más de 2 años. En tales términos, la imposibilidad de obtener el PPT implica que estos migrantes, a pesar de estar en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social, (i) no podrán ejercer el derecho al trabajo, lo cual pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades básicas y su mínimo vital; y (ii) no tienen garantizada la atención en salud de forma continua. En criterio de la Corte, la imposibilidad de ejercer el derecho al trabajo, así como la falta de garantía de continuidad en la atención en salud, constituye una barrera que restringe de jure y de facto el derecho a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad económica y los fuerza a desistir de la solicitud o migrar a otros Estados con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas³⁶. (Énfasis añadido)

Por lo tanto, consideramos que la solución en el marco de la nueva política pública en materia de refugio, más que la expedición de otro tipo de documento debe suponer un robustecimiento del mismo salvoconducto SC-2, teniendo en cuenta los anteriores comentarios. Esta vía permitiría reducir las posibilidades de falsificación del documento que actualmente consiste en una impresión en una hoja de papel sin ningún tipo de estándar de seguridad. Además, esto tendría una ventaja en la implementación, pues algunas entidades ya conocen de la existencia jurídica del salvoconducto SC-2³⁷. Finalmente, en materia procedimental, el salvoconducto SC-2 enfrenta menos barreras de acceso en comparación con documentos como la Visa M, puesto que el solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado no tiene que desplazarse para su

³⁵ Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe, *Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia*, Bogotá. Disponible en <https://lac.jrs.net/wp-content/uploads/sites/7/2023/11/Flujo-Venezolano-y-Derecho-al-Refugio.pdf>

³⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-543 de 2023, M.P. Paola Meneses Mosquera, párr. 181.

³⁷ Irene Cabrera Nossa, Lizeth Quiroga Cubillos y Germán Romero Pérez, *Movilidad humana y protección internacional en Colombia: aportes de política pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

expedición, además de que su interoperabilidad es más fácil de gestionar, en cuanto la expedición del documento depende, casi en su totalidad, de los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios.

3.3.7. Debe modificarse la actual regulación en torno a las entrevistas de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado contempla la realización de una entrevista al solicitante. Como se mencionó previamente, no existe un término máximo para que la persona sea citada a la entrevista por parte de la Cancillería. Tampoco existe en la normativa un término máximo para que, luego de realizada la entrevista, se tome una decisión de fondo sobre la solicitud. Por lo general, la Cancillería cita a la persona a entrevista a través de un correo electrónico, en el cual le anuncia el día, hora y lugar de su entrevista, y le otorga un aproximado de una semana para que la persona confirme su asistencia, so pena de archivar su procedimiento de refugio. Este mensaje no contempla la opción de reprogramar la cita. Además, con excepción de la pandemia por Covid-19, durante la cual se enviaban formularios de entrevista a las personas y/o se hacían entrevistas por videollamada, las entrevistas son presenciales y en Bogotá. Por otro lado, no permiten a los solicitantes llevar acompañante.

La notificación solo por correo electrónico desconoce que no todas las personas tienen acceso a internet y a un correo electrónico de forma constante, por más que hayan radicado la solicitud de refugio por este medio. Por otro lado, es necesario que los sitios donde se realicen las entrevistas y el personal que esté presente garantice la confidencialidad de la información y la privacidad del solicitante.

Por lo tanto, consideramos que el Gobierno nacional debería tomar en cuenta las siguientes recomendaciones al respecto:

- Establecer un plazo máximo dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado para la citación a la entrevista. Este debe contemplar con cuánto tiempo de anticipación debe ser citada la persona, la forma de notificación de la citación, y la posibilidad de aplicar ajustes razonables para personas que los requieran.
- Garantizar que los entrevistadores estén capacitados para llevar a cabo estas entrevistas. Inclusive, que no únicamente funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores acompañen las entrevistas, sino que, por ejemplo, se cuente con personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) capacitado para ello.
- El análisis de los factores de riesgo y de temor fundado no puede ser homogéneo para todos los solicitantes, ya que se deben considerar aspectos culturales e idiomáticos, que varían según el origen nacional de la persona. Con respecto a este último punto, más que un traductor debe haber un intérprete cultural para que las respuestas dadas por la persona se analicen bajo su contexto.
- Debe existir un protocolo y enfoque diferencial especializado para víctimas de violencias basadas en sexo y género, que dé respuesta a sus necesidades particulares de atención y protección.

Debe contemplarse la posibilidad de apelar la decisión contra el acto administrativo que resuelve la solicitud negativamente

Según las reglas del procedimiento administrativo previstas en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), contra los actos administrativos definitivos particulares proceden los recursos de reposición y apelación, salvo que norma especial disponga lo contrario. Ambos recursos tienen como propósito controvertir la decisión administrativa para que esta sea aclarada, modificada, adicionada o revocada, bien sea total o parcialmente. Las diferencias principales entre los dos recursos radican en que: por una parte, el recurso de reposición se presenta ante el mismo funcionario que expidió la decisión; el de apelación ante el superior, jerárquico o funcional. Por otra, que el recurso de reposición es siempre facultativo; el de apelación es obligatorio para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La posibilidad de ejercer los recursos en la sede administrativa para oponerse a la decisión adoptada por la autoridad administrativa es expresión de las garantías del derecho fundamental al debido proceso, aplicable también a las actuaciones administrativas. Los recursos les permiten a las personas destinatarias del acto presentar argumentos para que la autoridad pueda revisar su propio acto y evaluar su conformidad con el ordenamiento jurídico superior.

El CPACA prevé algunos casos en los que no procede el recurso de apelación contra las decisiones administrativas, como los actos administrativos expedidos por el ministro (art. 74). Este es precisamente el caso de la decisión administrativa que resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, contra la cual únicamente procede el recurso de reposición, de acuerdo con las reglas del procedimiento actual (art. 2.2.3.1.6.11. del Decreto 1067 de 2015). En línea con lo señalado en el párrafo precedente, este acto administrativo de carácter particular es expedido por el/la ministro/a de relaciones exteriores, previa recomendación adoptada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE).

En el procedimiento administrativo colombiano no siempre está prevista la oportunidad de presentar recursos. Incluso, hay casos en los cuales la posibilidad de presentarlos está expresamente excluida o limitada, como se mostró anteriormente. Cuanto más abierto a la formulación de recursos se encuentre el acto administrativo particular, más garante del derecho al debido proceso es el procedimiento correspondiente. En este orden de ideas, goza de un mayor estándar de protección un procedimiento que prevé la oportunidad de ejercer alguno de los recursos, por ejemplo, el de reposición. El procedimiento será aún más garante cuando se prevea, además de la reposición, siempre facultativo, el recurso de apelación. Esto es así, porque el recurso de apelación, al ser una segunda instancia administrativa, ofrece mayores garantías de una verdadera segunda opinión sobre la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico superior, probablemente con un mayor nivel de objetividad o, al menos, distancia frente a la decisión inicialmente tomada por el funcionario de inferior jerarquía, quien es quien resuelve la reposición.

Por lo anterior, la eventual reforma del actual procedimiento administrativo de refugio podría contemplar una doble instancia administrativa en la que se prevea la posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación contra el acto que resuelve la solicitud. Con ello, dicho procedimiento sería más garante del derecho fundamental al debido proceso. Por supuesto, se

requeriría una reforma institucional interna de las autoridades de la Cancillería que participan en el procedimiento y, en particular, en la expedición del acto definitivo, ya que, como se explicó inicialmente, por norma expresa del CPACA, no hay recurso contra actos emitidos por las cabezas de los ministerios.

3.3.8. Es necesario ampliar las formas de protección internacional del Estado colombiano

Las formas complementarias de protección internacional son aquellas que se otorgan a las personas cuya situación no se enmarca en la definición de refugiado, pero que, aun así, no pueden ser devuelta a su país de origen o residencia habitual, so pena de que su vida, libertad o integridad estén en riesgo.

Según la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

(...) en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades.

239. Adicionalmente, la Corte observa que los refugiados y aquellos que reciben protección complementaria tienen en común el haber huido de sus países para evitar la violación o la continuación de la violación de sus derechos humanos, por lo que la protección que obtengan debe ser similar. Según el ACNUR, los privilegios y derechos derivados de la protección internacional se deberían basar en las necesidades de la persona solicitante y no en la clase de protección internacional otorgada. (Énfasis añadido)

Así, claramente el reconocimiento de la condición de refugiado no es la única forma de otorgar protección internacional. En el ordenamiento jurídico colombiano, el Decreto 1067 de 2015 contempla la posibilidad de que la CONARE sea quien adelante los trámites para la expedición de documentos a quienes no haya sido reconocido como refugiado “a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país”³⁸. Esto, en la actualidad, deriva en la posibilidad de que la CONARE remita una comunicación a la autoridad de Visas e Inmigración informando de la adopción de una medida complementaria, la cual deriva en la expedición de una visa tipo V (Visitante) de cortesía como medida complementaria al refugio. Esta visa tendrá vigencia hasta un (1) año, podrá expedirse una sola vez y hacerse extensiva a los beneficiarios³⁹. Finalmente, no se explicita si el titular de esta visa tiene permiso para trabajar.

La corta vigencia de esta visa, aunada al hecho de que no es posible renovarla, obliga a su titular y beneficiarios a encontrar otra manera de permanecer en el territorio nacional de forma regular

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.3.1.6.21.

³⁹ Véase artículo 62, Resolución 5477 de 2022.

luego de que esta visa pierda vigencia, so pena tener que salir del territorio o permanecer en situación migratoria irregular. Ante las restricciones de acceso al ETPV para los nacionales venezolanos y las dificultades que una persona con necesidad de protección internacional puede encontrar para acceder a otra visa, surgen dudas fundadas sobre si pueda considerarse esta visa como una medida complementaria de protección internacional que protege de manera efectiva a su titular y beneficiarios contra la no devolución.

En este sentido, es fundamental que en la reforma del sistema de refugio se contemple modificar esta medida complementaria en este sentido: (1) permitiendo la renovación de la Visa V como medida complementaria al refugio hasta que la situación de riesgo para la vida, libertad e integridad de la persona persista; (2) contemplando que el tiempo acumulado como titular de esta visa permita acceder a una visa R por tiempo acumulado; (3) previendo explícitamente que las personas titulares y beneficiarias de esta visa puedan trabajar; (4) contemplando que la titularidad de esta visa permita demostrar domicilio en el territorio colombiano para los trámite correspondientes.

Por ejemplo, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de los Estados Unidos Mexicanos que contempla la protección complementaria, establece que esta se podrá retirar solamente en dos circunstancias: cuando se acredite que un extranjero ocultó o falseó la información proporcionada o desaparezcan las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la protección complementaria⁴⁰.

Además, es imperativo contemplar otros mecanismos por los que la situación migratoria de una persona con necesidad de protección internacional o razones humanitarias pueda ser regularizada y se le garantice la no devolución. Para ello, se podrá revisar la normativa de otros países de la región los cuales contemplan el otorgamiento de visas de carácter humanitario a las personas con necesidad de protección internacional u en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 (reformada) contempla la autorización de la estancia de un extranjero en el país por razones humanitarias y así la República de Argentina⁴¹.

⁴⁰ Estados Unidos Mexicanos, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrpcap.htm>

⁴¹ Regulado en el artículo 23 inciso m) de la Ley N° 25.871, reglamentada por el Decreto N° 616/2010.