

Cartagena de Indias D.T. y C., doce (12) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	ACCION DE TUTELA-IMPUGNACION
Radicado	13001-33-33-006-2021-00060-01
Demandante	YULIER DEL VALLE ESCALONA
Demandado	MIGRACIÓN COLOMBIA, COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE CONDICIÓN DE REFUGIADO CONARE, Y SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL DE CARTAGENA
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
Asunto	Debido proceso, derecho a la salud y vida de migrantes con permanencia irregular.

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003¹ del Tribunal Administrativo de Bolívar, a resolver la impugnación presentada por la parte demandada, Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería) – Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), contra la sentencia de tutela del veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, donde se accedió al amparo invocado por la tutelante.

III. ANTECEDENTES.

3.1.- DEMANDA.

3.1.1.- Hechos relevantes planteados por la parte accionante:

La accionante, puso de presente los siguientes hechos:

La demandante manifiesta que tanto ella como su familia son de nacionalidad venezolana, y migraron hacia Colombia el día 27 de octubre

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTICULO 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 de Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

de 2018, debido a que su hija menor de edad, YOELGLISMAR NOEMI VARGAS ESCALONA, quien en ese momento tenía 3 años de edad, presentaba problemas hepáticos que se iban agravando, y en Venezuela no había insumos ni medicinas para atender el caso, por lo que de acuerdo a las recomendaciones decidieron salir hacia Colombia.

En la actualidad no cuentan con el Permiso Especial de Permanencia concedido por el gobierno colombiano a los ciudadanos venezolanos, y manifiesta que desde el primer momento en que ingresaron al territorio colombiano han buscado la manera de regular su situación migratoria.

Actualmente, se encuentra tramitando una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado que le permita acceder a los beneficios institucionales, como el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Agrega que, Migración Colombia entrega un salvoconducto renovable para algunos servicios como el de la salud, y en el mes de diciembre se vencía el suyo y el de los integrantes de su familia, por lo cual solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia las renovaciones, ha sacado las citas y la han devuelto sin el documento.

Por lo anterior, presentó un derecho de petición, obteniendo como respuesta que debía sacar una cita para ser renovado el salvoconducto.

Afirma que sacó la cita, sin embargo, no le fue entregado el salvoconducto, situación que le genera preocupación, debido a que si no es renovado no pueden acceder al sistema de seguridad social y por ende no es posible prestarles servicios médicos.

Agrega que, solicitan refugio en Colombia debido a que su hija tiene un gravísimo problema hepático, y requiere de manera urgente un trasplante para salvar su vida, y ésta solo se puede realizar si está afiliada a la seguridad social, por lo que al no entregar el salvoconducto se está poniendo en peligro su vida.

3.1.2.- Pretensiones.

- Que se tutelen sus derechos fundamentales a la vida la salud, debido proceso, vida digna e integridad personal, teniendo en cuenta el grado de prioridad y al sujeto de especial protección constitucional.
- Que se le ordene a Migración Colombia y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que se garantice la continuidad del trámite de refugio y se eviten obstáculos que influyan en la interrupción del tratamiento médico de la niña YOELLISMAR VARGAS ESCALONA.
- Ordenar a Migración Colombia y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que no vuelva a incurrir en prácticas violatoria de los derechos fundamentales.
- Que se ordene a Migración Colombia y al Ministerio de Relaciones Exteriores la entrega del salvoconducto.

3.2.- CONTESTACIÓN.

3.2.1.- Comisión Asesora para la Determinación de Condición de Refugiado - CONARE

CONARE, mediante escrito de marzo de 2021, rindió informe en los siguientes términos:

Manifiesta que la señora Yulier del Valle Escalona, el día 8 de julio del 2020, envió al Ministerio de Relaciones Exteriores solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, acreditando como beneficiarios a Yoel Yusmar cargas Suarez, Yoelglismar Noemi Vargas Escalona y Yoellismar Del Valle Vargas Escalona.

Que por cumplir con los elementos de información consagrados en el artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 del 2015, el día 23 de julio del 2020 se le solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la expedición de constancia de salvoconducto en trámite de permanencia (SC-2), para resolver situación de refugio por primera vez para la señora Yulier Del Valle Escalona y sus beneficiarios, situación que fue informada en

la misma fecha a la señora al correo delvalleyulier@gmail.com, correo que ella misma autorizó para efectos de notificación.

Informa que la señora Yulier Del Valle Escalona no reclamó el salvoconducto de permanencia (SC-2), de conformidad con un correo enviado por ellos el día 10 de febrero del 2021, donde se evidencia que cumplió con una cita que tenía programada para el día 11 de diciembre del 2020, siendo atendida por el Coordinador de Extranjería, quien le manifestó que estaba a la espera de un correo que le enviaría la Cancillería, que se comunicara con el de lunes a viernes para darle información acerca del permiso; sin embargo, el número que le fue suministrado pertenecía a otra área, y no podía acercarse a las oficinas de manera presencial porque se encontraba en un albergue en el Coliseo de Combate con ocasión a la ola invernal que azotaba al país, y no le daban permiso para salir del albergue.

Que, además, su hija se encontraba en la UCI de la Casa del Niño y que no era posible afiliarse a una EPS por tener el salvoconducto vencido.

Que, por lo anterior, el 24 de febrero del 2021 por medio de correo electrónico se procedió nuevamente a solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la expedición de los salvoconductos para resolver la situación de riesgo de la hoy accionante, siendo informada ese mismo día al correo electrónico que ella autorizó.

Manifiesta que es obligación de la señora Yulier del Valle Escalona y de sus beneficiarios reclamar personalmente los salvoconductos de permanencia en las oficinas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, agendando una cita previa en la página web de la UAEMC a través de <https://www.migracioncolombia.gov.co/> <https://agendamigracol.emtelco.co/#/>.

Agrega que, es deber de la señora Yulier Del Valle Escalona solicitar la prórroga de los salvoconductos de permanencia para trámite de refugio antes de su vencimiento al correo electrónico solicitudesentramite@cancilleria.gov.co

Finalmente, precisa que, en lo concerniente a sus competencias en el trámite de determinación de la condición de refugiados, cumplieron con admitir la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la cual fue radicada por la tutelante, la cual se encuentra surtiendo las etapas del procedimiento contenidas en el título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto

1067 del 2015, así como con solicitar de manera oportuna y debidamente la expedición de los salvoconductos de permanencia.

Que es al Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería) a quien le compete solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia la expedición de los salvoconductos de permanencia (SC-2), y a esa entidad le corresponde la expedición y entrega de los mismos.

Por lo anterior, solicita la desvinculación de la presente acción constitucional, toda vez que no obra hecho u omisión alguna atribuible a esta entidad, que permita inferir una acción que genere amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante ni de sus beneficiarios.

3.2.2. Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena.

La Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, mediante escrito de marzo de 2021, rindió informe en los siguientes términos

Una vez revisadas sus bases de datos se constató que no existe registro de solicitud, ni trámite por parte de la accionante a su dependencia Sisben, y en su escrito de tutela no hace mención a que haya solicitado encuesta Sisben, sino que únicamente aporta una solicitud de carnet de Sisben, la cual no se encuentra dirigida a su dependencia, por lo tanto, no existe prueba suficiente que permita inferir que la accionante presentó solicitud alguna, por lo que no pueden tramitar una encuesta de la cual no tienen conocimiento.

Señala que de conformidad con el artículo 4 del decreto 064 del 20 de enero del 2020, que adiciona el artículo 2.1.5.4. del decreto 780 del 2016, la accionante cuenta con un trámite adicional de carácter transicional siendo el DADIS el ente territorial competente, con la finalidad de obtener una afiliación en salud al régimen subsidiado, mientras la encuesta es validada por el Departamento Nacional de Planeación, trámite que debe adelantar la misma accionante ante dichas entidades, por lo que se concluye que, si bien no cuenta con encuesta Sisben, esa situación no vulnera su derecho a la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Así las cosas, expone que no se han vulnerado los derechos fundamentales esgrimidos por la accionante por parte de dicha entidad, toda vez que, no

son los competentes de la salud en el Distrito, y mucho menos los encargados de regular la situación de estancia en el territorio nacional, por lo que solicita que se declare improcedente la acción de tutela por falta de legitimación por activa para solicitar la prestación del servicio de salud y migratorio.

3.2.3. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

UAEMC, mediante escrito de marzo de 2021, rindió informe en los siguientes términos:

Solicita denegar las pretensiones de la demanda y desvincular a la Unidad Administrativa Especial Migración de la presente acción de tutela, por configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva, y por no existir fundamentos fácticos o jurídicos atendibles que permita establecer responsabilidad de la entidad.

Argumenta que, solicito informe a la Regional del Caribe de la UAEMC acerca de la condición migratoria de la accionante y sus beneficiarios, obteniendo como resultado que, por parte de la coordinación de extranjería les fue expedido salvoconducto SC2 con la finalidad de resolver su situación de refugio, teniendo vigencia hasta el 18 de enero del 2021, el cual a la fecha no se ha recibido la renovación del mismo por parte del GIT, sin embargo, el 24 de febrero del 2021 desde el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado se recibió un correo en el cual se solicita la expedición del salvoconducto SC2 por primera vez, y no la renovación de los salvoconductos iniciales.

Sin embargo, la Regional del Caribe de la UAEMC indica que ese trámite ya quedo surtido, debido a que la Coordinación de extranjería de la Regional del Caribe de la UAEMC les fue expedido el salvoconducto SC2, con el fin de resolver su situación de refugio con fecha de vigencia hasta el 18 de enero del 2021.

Agrega que, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1067 de 2015 la competencia para dar respuesta a la solicitud de refugiado recae en CONARE, y es la única que también tiene la potestad legal para autorizar los salvoconductos (por solicitud de refugio) por primera vez y/o las respectivas prórrogas a la UAEMC.

Señala que los ciudadanos se encuentran en permanencia irregular en el país, por lo cual solicita por medio del Despacho que se exhorte a los ciudadanos venezolanos a que se acerquen al Centro Facilitador de Migración Colombia más cercano, para adelantar los trámites administrativos migratorios pertinentes y así no continuar de manera irregular en el país. Una vez resuelta su situación migratoria, debe tramitar una visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, trámite que puede adelantar a través de la página web https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa, para que posteriormente se le otorgue la cédula de extranjería.

Finalmente alega que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, toda vez que, no es la entidad encargada de prestar los servicios de salud o afiliación de extranjeros al Sistema de Seguridad Social en Salud, y tampoco tiene competencia para dar trámite por solicitud de refugio.

3.3.- SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena en sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), concedió el amparo constitucional solicitado en los siguientes términos:

"Primero. **DECLARAR** que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiados CONARE y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, **vulneraron** los derechos fundamentales a la salud, vida e integridad física, de la hija menor de los accionantes Yulier del Valle Escalona y Yoel Vargas, vulneración que se tiene hoy por **CONSUMADA** debido al fallecimiento de la menor Yoelglismar Noemi Vargas Escalona.

Segundo. **DECLARAR** que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado CONARE y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se encuentran **vulnerando** los derechos fundamentales al debido proceso y dignidad, y amenazan los derechos a la salud, vida e integridad física de los accionantes Yulier del Valle Escalona, Yoel Vargas y de su hijo Yoellismar Vargas Escalona.

Tercero. Con el fin de proteger los derechos de los accionantes, **ORDENESE** a que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta

providencia; i) la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado CONARE autorice y solicite a Migración Colombia, la prórroga de los salvoconductos de los accionantes, por el término de 180 días; y continúe con el trámite de estudio de la solicitud de refugiados; y ii) la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, le entregue a los accionantes los salvoconductos renovados.

Cuarto. Declarar que la **Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, no ha vulnerado o amenazado** los derechos de los accionantes de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Sin embargo, como **medida afirmativa**, se le **EXHORTA**, para que cuando los accionantes presenten solicitud de realización de la cuenta del Sisben para la afiliación al régimen subsidiado de salud, una vez cuenten con su salvoconducto de permanencia, la atiendan y tramiten **de forma célere**; y los **guíen** en el trámite que deben presentar ante el Dadis, si así lo requieren, para la afiliación de forma transitoria, mientras es validada la encuesta.

(...)"

Manifiesta el A quo que del material probatorio se extrae que CONARE y Migración Colombia, con sus actuaciones, vulneran el derecho fundamental al debido proceso y dignidad de los accionantes, en especial, los derechos a la vida y salud de la hija menor de los accionantes, y amenazando los del resto de accionantes.

Se encuentra acreditado en el expediente que la accionante, en por lo menos tres ocasiones, le solicito a CONARE la autorización a Migración Colombia para que le prorrogara a ella y a sus beneficiarios el salvoconducto, indicando de manera expresa la situación grave de salud en la que se encontraba su hija menor, por lo que necesitaba de carácter urgente el documento para realizar la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, y aun así, CONARE no resolvió su solicitud con celeridad, desconociendo su interés superior, a pesar del grave estado de salud de la menor Yoelglismar Noemi Vargas Escalona, quien falleció a la espera de un procedimiento, cuya realización ameritaba la afiliación al SSSS.

Considera que así mismo, Migración Colombia incurre en la vulneración y amenaza de los derechos fundamentales de los accionantes, toda vez que, si bien recibió un correo de CONARE, donde no se autoriza la prórroga, sino la expedición por primera vez, actuando en el marco del debido proceso, debió expedir lo que realmente se requería, es decir, las prórrogas de los salvoconductos, o contactarse con el Coordinador de Extranjería de la

Regional Caribe de Migración Colombia para aclarar el error y enviar la solicitud en los términos correctos.

3.4.- IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

La sentencia de primera instancia fue impugnada por la demandada CONARE, esbozando los siguientes argumentos:

Alega que, el Ministerio se encarga de efectuar el procedimiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados presentada por aquellos extranjeros, que se encuentran en territorio nacional, y su situación se adecúe a la definición de refugiado establecida en el artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 del 2015.

En ese sentido, la concesión del status de refugiado está sujeta al estudio de la solicitud por medio del cumplimiento de los requisitos previstos en la norma, decisión que es adoptada por el Ministro de Relaciones Exteriores, previa recomendación de CONARE, de conformidad con el análisis adelantado.

Así las cosas, en el caso de la accionante, la radicación de la solicitud, la admisión de la solicitud y la expedición de los salvoconductos, son etapas que ya se encuentran surtidas en la solicitud presentada por la señora Yulier del Valle Escalona y de sus beneficiarios, lo cual fue informado a la misma, por lo que hace hincapié al recordar que es obligación de la accionante y de sus beneficiarios reclamar personalmente los salvoconductos de permanencia en las oficinas de la UAE Migración Colombia, para lo cual es necesario agendar una cita previa a través de su página web, al igual que solicitar la prórroga de los salvoconductos antes de su vencimiento, mientras se resuelva la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Agrega que, de conformidad con el correo que recibió la entidad de fecha 10 de febrero del 2021, por medio del cual se notificaba que la accionante no pudo reclamar el salvoconducto por encontrarse en un albergue en el Coliseo de Combate debido a la ola invernal, y le negaban el permiso de salir de la misma, CONARE procedió nuevamente a solicitar de oficio, el día 24 de febrero del 2021 a la UAE Migración Colombia la expedición de los salvoconductos (SC2) para resolver la situación de refugio por primera vez de la tutelante y sus beneficiarios, situación que fue informada a la misma al

correo electrónico que autorizó para efectos de notificación en la solicitud de refugio.

Manifiesta que la prórroga de los salvoconductos se efectúa a petición del solicitante de refugio, para lo cual debe haber reclamado el salvoconducto de permanencia solicitado por primera vez en la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

Además, según las pruebas aportadas al expediente, se evidencia que la menor Yoelglismar Noemi Vargas Escalona, a fecha 24 de febrero del 2021 se encontraba recibiendo la atención médica requerida por parte de la Fundación UCI Doña Pilar, bajo el Plan de Beneficios de la Alcaldía de Cartagena DADIS Extranjeros Nivel 1, por ende, y con el fin que la menor siguiera recibiendo atención por parte de la entidad médica, la señora Yulier Del Valle Escalona, tenía la obligación de reclamar los salvoconductos de permanencia (SC2) solicitados previamente por esta entidad a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Por lo anterior, solicita revocar los numerales primero, segundo y tercero del fallo de primera instancia de fecha 26 de marzo del 2021.

3.5.- TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN.

A través del auto de fecha trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), el Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, concedió la impugnación presentada por el accionado.

Mediante acta de reparto de veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021), se asignó conocimiento del caso a esta Corporación.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad, y, en consecuencia, como no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a decidir la presenta acción de tutela.

V. CONSIDERACIONES.

5.1.- COMPETENCIA.

Conforme lo establecido en el artículo 32° del Decreto 2591 de 1991, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción, por cuanto el Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena conoció de la acción en primera instancia.

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO.

Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la solución del presente caso exige a la Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Deben declararse vulnerados, por parte de CONARE y MIGRACIÓN COLOMBIA, los derechos fundamentales al debido proceso, salud, vida, dignidad humana, a la señora YULIER DEL VALLE ESCALONA y a su núcleo familiar, con ocasión a la no expedición de la prórroga de los salvoconductos SC-2 para permanecer en situación regular en el territorio nacional, los cuales son necesarios para poder acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud?

5.3.- TESIS DE LA SALA

Esta Magistratura, en observancia de los lineamientos normativos y jurisprudenciales, en contraste con el material probatorio allegado, determinará que sí existe vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante y su grupo familiar, así como también se vulneró el derecho a la vida y a la salud de la menor Yoelglismar Noemí Vargas Escalona; y existe una inminente amenaza a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la accionante y sus beneficiarios, razón por la cual se confirmará la decisión de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

5.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1.- Generalidades de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuandoquiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que, de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

5.4.2.- Procedencia de la acción de tutela.

5.4.2.1. Legitimación en la causa.

5.4.2.1.1. Legitimación en la causa por activa.

Sobre el particular el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona en nombre propio o a través de representante, como en el caso en concreto, a fin de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

De conformidad con lo anterior, en efecto, la señora Yulier Del Valle Escalona, quien actúa en nombre propio, y en representación de sus hijos menores de edad, se encuentra legitimada en la causa para reclamar la protección de sus derechos fundamentales, así como el de sus hijos en su calidad de representante de los mismos, pues son las personas a las que presuntamente se le ha vulnerado el derecho a la salud, debido proceso.

5.4.2.1.2. Legitimación en la causa por pasiva.

La Corte Constitucional² ha dicho que la legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo, se refiere a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, toda vez que, está

² Sentencia T.278 de 2018

llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.

Con relación a la legitimación por pasiva, la acción se dirige contra MIGRACIÓN COLOMBIA y CONARE, autoridades que presuntamente están vulnerando los derechos fundamentales invocados por la demandante, bajo tal estatus cuentan con la capacidad legal para encontrarse vinculadas a este proceso en virtud del propio artículo 86 de la C.P.³, por lo que se concluye que están legitimadas en la causa por pasiva.

Ahora bien, bajo este aparte, es también dable analizar la actuación que viene realizando quien representa al Ministerio de Relaciones exteriores en el presente asunto. Se tiene en el presente caso que si bien el impugnante asegura ser funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, mas exactamente Asesor, Código 1020, grado 03, lo cierto es que en su escrito no acreditó su vinculación ante el mismo.

Esa falencia fue subsanada por el accionado durante el trámite de la segunda instancia de la acción de tutela, allegando la Resolución No. 6763 del 28 de octubre del 2015, mediante la cual se efectuó su nombramiento al cargo de Asesor, Código 1020, grado 03 de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, al correo electrónico dispuesto por el Despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual le otorga la facultad de adelantar los trámites jurídicos que deba atender la dependencia donde se ubique su cargo, de acuerdo con las instrucciones del superior inmediato, de conformidad con lo establecido en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴.

En ese sentido y aterrizando al caso en concreto, a pesar de no haber sido aportado con la impugnación de la acción de tutela el documento que acreditaba la vinculación del impugnante ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta falencia fue subsanada, así como también es pertinente recordar que dentro del trámite de la acción de tutela no es necesario actuar

³ Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la **acción o la omisión de cualquier autoridad pública**

⁴ Resolución 1580 de 2015

a través de apoderado. De otra parte, en virtud a lo trascendental del tema, estima la Sala que el asunto debe estudiarse de fondo.

5.4.2.2.- Subsidiariedad.

Tal como lo señala el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la tutela no es procedente cuando existan otros medios de defensa judiciales, salvo que se utilicen como mecanismo transitorio, en aras de evitar un perjuicio irremediable.

En el caso en concreto, respecto a las pretensiones de la señora Yulier del Valle Escalona y sus hijos, tendientes a agotar el procedimiento del trámite de refugio en el territorio nacional, el cual incluye la etapa de obtención del salvoconducto de permanencia, y una vez regularizada su situación migratoria en Colombia, contar con la confianza de que el Estado Colombiano le brindará plena protección en sus derechos a la vida y a la salud.

Ahora bien, analizado el caso se tiene que la accionante aún no cuenta con un acto definitivo sobre su situación migratoria sobre el cual pueda plantear una controversia ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sino que aún, se están surtiendo las etapas previas para ello, en ese orden de ideas, esta corporación estima que, de conformidad con lo ya desarrollado por la Corte Constitucional⁵, y estando aún pendiente la decisión definitiva, la acción de tutela es el mecanismo judicial de protección efectiva con relación a los derechos invocados, en aras de que las autoridades migratorias actúen, ante una presunta omisión de las mismas.

Así las cosas, es la acción de tutela el mecanismo procedente para el caso en concreto.

5.4.2.3. – Inmediatez.

Este requisito de procedibilidad impone al demandante la carga de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto

⁵ Sentencia T- 436 de 2020. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

del hecho o la conducta que causa la vulneración de sus derechos fundamentales.⁶

De acuerdo a lo anterior, la Sala considera que se cumplió con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que el accionante presentó la acción de tutela de manera oportuna, ya que los derechos presuntamente vulnerados se dieron con ocasión a la presunta negligencia por parte de las accionadas en la expedición de prórroga del salvoconducto, siendo radicada la primera solicitud el día 08 de diciembre del 2020, y la presente acción de tutela fue presentada el 11 de marzo de la presente anualidad.

5.4.3.- Del debido proceso.

La Constitución Política de Colombia, por medio de su artículo 29 ha determinado que el debido proceso se aplica a todas las actuales judiciales y administrativas, que nadie podrá ser juzgado sino de acuerdo a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante un Juez o ante un tribunal competente.

La jurisprudencia constitucional⁷ define al derecho al debido proceso como *"el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"*.

Así mismo, ha dicho que hacen parte de las garantías del debido proceso: *"(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de*

⁶ Sentencia SU-961 de 1999.

⁷ Corte Constitucional, C-342 de 2014

todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) **el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;** (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas."

El derecho fundamental al debido proceso también se aplica a los procedimientos administrativos, incluyéndose también a aquellos procesos administrativos seguidos contra migrantes, para lo cual la Corte Constitucional⁸ ha establecido que al ser éstos sujetos de especial protección para los Estados por su situación de indefensión en la que generalmente se encuentran debido al desconocimiento de la manera en cómo opera el sistema jurídico local, el idioma, la ausencia de lazos familiares, entre otros aspectos, como también aquellos que se encuentran en situación irregular, se debe garantizar sin limitación alguna.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la aplicación de las "Garantías Judiciales" establecidas en el artículo 8⁹ de la Convención Americana, no se limita únicamente a los recursos judiciales en sentido

⁸ Sentencia T-295 de 2018

⁹ "Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

estricto, sino que más bien, “el elenco de las garantías mínimas del debido proceso legal” es aplicable en la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, lo que quiere decir que, cualquier acción y omisión de los órganos estatales de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

5.4.4. De los derechos y deberes de los extranjeros.

El artículo 100 de la Constitución Política de 1991, establece que los extranjeros gozarán de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Sin embargo, la Ley podrá por razones de orden público, someter a ciertas condiciones especiales o negar el ejercicio de algunos derechos civiles a los extranjeros.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que el legislador puede establecer una serie de límites y condiciones para el ejercicio de las garantías constitucionales y legales de los extranjeros, fundándose en razones de orden público, buscando salvaguardar las condiciones y presupuestos básicos de un Estado Social de Derecho que permita garantizar el goce de los derechos fundamentales.

Empero, la igualdad entre extranjeros y nacionales no solo es verificable mediante las garantías constitucionales y legales, sino además de los deberes, entre los que se encuentra el respeto por la Constitución y la Ley, por lo tanto, ambos se encuentran sometidos al conjunto normativo colombiano, y las instituciones y las autoridades consagrados en el, deben ser respetadas.

Así las cosas, los extranjeros que pretenden ingresar y/o permanecer al territorio nacional deben someterse a la política migratoria del país, teniendo en deber de acatar la regulación acerca de los permisos de ingreso y permanencia en el mismo, de manera que, uno de sus primeros deberes es **la regulación de estancia en Colombia**, la cual se realiza a través de las instituciones establecidas para ello.

Dicha regulación le permite al extranjero la protección institucional de sus derechos, a diferencia del migrante que ha permanecido en el territorio nacional sin el respaldo del ordenamiento jurídico, que se puede ver

sometido a la exclusión institucional, por no contar con los documentos de identificación, necesarios para la interacción formal en la sociedad.

5.4.5. Del reconocimiento de la condición de refugiado.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia **T-250 de 2017**, desarrolló el tema, y señaló que la definición legal de refugiado es mucho más amplia que la que se encuentra establecida en la Convención Sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, reconociendo entonces el artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 del 2015, donde se considera que es refugiada aquella persona que tenga temores fundados de ser perseguidos por distintas situaciones, reiterando así la definición dada en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados.

Por su parte, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 estableció que se entiende por refugiado a toda persona que i) haya sido considerada como refugiada de conformidad con los Arreglos de 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiado; ii) que como consecuencia de lo ocurrido antes del 1 de enero de 1951 y por pánico de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenecer a determinado grupo social u opiniones políticas, se halle fuera del país de su nacionalidad, y no pueda o no quiera acogerse a la protección de ese país por pánico, o que careciendo de nacionalidad y encontrándose fuera del país donde antes tenía su residencia habitual por los hechos ocurridos, no pueda o no quiera regresar a él por dicho pánico.

Posteriormente, en 1967 se firmó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, teniendo como finalidad excluir las limitaciones espaciales y temporales de la definición anteriormente referenciada, y ampliar su ámbito de protección, entendiéndose entonces como refugiado a toda persona consagrada en la definición del artículo 1 de la Convención, exceptuando las expresiones “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y” y “a consecuencia de tales acontecimientos”, siendo aprobado por Colombia mediante la Ley 65 de 1979.

Más adelante, fue aprobada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, en la cual se señaló que la definición de refugiados

recomendada para utilizar en la región debe comprender los elementos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, incluyendo a *“las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”*

Así las cosas, la Corte Constitucional ha mencionado que ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni su Protocolo, los cuales han sido ratificados por Colombia, establecen criterios determinados que deban implementar los Estados para decidir acerca del reconocimiento del status de refugiado.

En ese sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha afirmado que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no establece que tipo de procedimientos deben adelantarse para determinar la condición de refugiados, por lo cual, cada Estado puede establecer el procedimiento que considere apropiado, de conformidad con su estructura constitucional y administrativa, recomendando que los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado se deben ajustar a las garantías básicas del debido proceso.

Por su parte, El Decreto 1067 del 2015, en el artículo ibídem¹⁰ regula el status de refugiado, estableciendo que se entiende por refugiado a todas aquellas personas que reúnan una serie de condiciones.

En la mencionada norma, el Estado estableció el procedimiento que debe surtirse con respecto al trámite de las solicitudes de reconocimiento del status de refugiado. La Corte Constitucional resumió las principales etapas y reglas de la siguiente manera:

¹⁰ **“ARTÍCULO 2.2.3.1.1.1. DEFINICIÓN.** A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

- a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o
- c) Que hayan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.”



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 017/2021
SALA DE DECISIÓN No. 003

SIGCMA

13001-33-33-006-2021-00060-01

“Formulación de la solicitud. El decreto establece dos supuestos en los cuales se puede formular la solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado: (a) cuando el solicitante se encuentre ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país, deberá presentarse ante las autoridades de migración, quienes deberán recibirla por escrito y remitirla dentro de un término máximo de veinticuatro (24) horas siguientes al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 2.2.3.1.3.2 del Decreto 1067 de 2015), y (b) cuando la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ya encontrándose dentro del país, deberá hacerlo máximo dentro del término de dos (2) meses siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la CONARE (artículo 2.2.3.1.6.1. del Decreto 1067 de 2015). Por lo demás, se prevé en la norma que la autoridad migratoria no podrá recibir solicitudes para la determinación de la condición de refugiado de las personas que se encuentren en tránsito en puestos de control migratorio.

Salvoconducto al momento de ingreso al país por puertos migratorios. Cuando la solicitud sea formulada al momento de ingreso por puertos migratorios, Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia por cinco (5) días hábiles, dentro de los cuales el solicitante deberá ratificarla o ampliarla, por cualquier medio físico o electrónico disponible, ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales. Si el solicitante no lo hace, la CONARE recomendará rechazar la solicitud (artículo 2.2.3.1.3.2. del Decreto 1067 de 2015).

Expedición de salvoconducto de permanencia. Una vez formulada la solicitud y ratificada, cuando ello sea necesario, ante el ingreso al país por puertos migratorios, la CONARE solicitará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, previo cumplimiento de ciertos requisitos, la expedición de un salvoconducto válido hasta por tres (3) meses, el cual podrá prorrogarse hasta por un lapso igual, mientras se adopta una decisión de fondo. En todo caso, es posible que el salvoconducto pierda vigencia cuando se presenten determinadas circunstancias, como, por ejemplo, la ejecutoria de la resolución por la cual se decide negativamente la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. El registro de la pérdida de vigencia del salvoconducto de permanencia se realizará en la base de datos de control migratorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Entrevista. Admitida la solicitud por la Comisión Asesora, se citará al solicitante a una entrevista personal, con el fin de que poder contar con la información suficiente para el posterior análisis del caso. La citación se realizará a la dirección y/o correo electrónico de contacto que se haya aportado. Si el solicitante no se presenta a la entrevista, se entenderá que no tiene interés en continuar con el procedimiento, y se procederá a comunicar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, quien deberá cancelar la vigencia del Salvoconducto de Permanencia. Con todo, puede justificar su inasistencia dentro del mes siguiente y pedir que se desarchiva el expediente (artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015)

La persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado y que acuda a la entrevista tendrá los siguientes deberes: (i) actuar de buena fe, decir la verdad y ayudar en todo lo posible al entrevistador a determinar los hechos del caso; (ii) aportar las evidencias que tenga disponibles; y (iii) proporcionar toda la información relevante acerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles necesarios para que el entrevistador pueda determinar los hechos pertinentes (artículo 2.2.3.1.5.2. del Decreto 1067 de 2015).

(...)

Recomendaciones de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Una vez admitida la solicitud para estudio de la CONARE, la Secretaría Técnica procederá a abrir un expediente al solicitante, el cual contendrá la solicitud, pruebas, salvoconductos solicitados y vigentes, y cualquier otro acto o decisión que haga parte del trámite (artículo 2.2.3.1.6.7 del Decreto 1067 de 2015). Después de realizar los pasos mencionados, cada miembro de la Comisión Asesora realizará un análisis del caso. Posteriormente, el presidente de la CONARE citará a sesión, con el objeto de analizar el asunto y emitir una recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores, la cual no tendrá carácter vinculante (artículo 2.2.3.1.6.8 del Decreto 1067 de 2015)

Decisión. La decisión definitiva sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado será tomada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, con base en el expediente y la recomendación adoptada por la Comisión Asesora (artículo 2.2.3.1.6.9 del Decreto 1067 de 2015). En caso de ser negada, una vez ejecutoriada esta decisión se comunicará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que cancelará el salvoconducto vigente y emitirá uno nuevo hasta por el término de treinta (30) días calendario, tiempo en el cual la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes (artículo 2.2.3.1.6.14 del Decreto 1067 de 2015)

Notificación. La decisión sobre el reconocimiento de la condición de refugiado será notificada de conformidad con lo establecido en las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 2.2.3.1.6.10 del Decreto 1067 de 2015). Contra ellos procede el recurso de reposición en los términos que lo establece dicho código. (...)"

5.4.6. De las visas y salvoconductos.

Por su parte, el Decreto 1016 del 14 de julio de 2020, mediante su artículo 1, que modificó el artículo 2.2.1.11.4.9. del Decreto 1067 de 2015, establece que el Salvoconducto (SC) es el documento de carácter temporal que expide la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia a aquellos extranjeros que así lo soliciten.

Existen dos tipos de salvoconductos: el SC- 1 y el SC-2.

EL SC-1 se expiden para salir del país cuando el extranjero permanece de manera irregular, previo al cumplimiento de las sanciones económicas que se hubiesen impuesto en su contra; cuando sea deportado o expulsado del territorio colombiano; cuando se le haya cancelado su visa o permiso para permanecer en el país; se le hubiera negado una solicitud de visa en otro país; o cuando se le haya vencido el término de permanencia autorizado y por fuerza mayor o caso fortuito, demostrado previamente, no hubiere podido salir del país.

El salvoconducto SC-2 se expide al extranjero que deba permanecer en el país para solicitar visa o su cambio; en libertad provisional o condicional o por orden de autoridad competente; hasta que se defina su situación administrativa; **mientras se resuelve su condición de refugiado y la de su familia**; cuando pudiendo solicitar visa en el territorio nacional, haya estado en permanencia irregular, previa la cancelación de la sanción a la que hubiere lugar y deba solicitar la visa; y, por indicaciones de la autoridad migratoria.

En ese Decreto se estableció la vigencia del salvoconducto por 180 días, prorrogables por lapsos iguales, mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

De acuerdo a esa normativa, en el trámite de las prórrogas de los salvoconductos intervienen el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, y el solicitante solo cuenta con la obligación de reclamar el salvoconducto ante Migración Colombia.

La Corte Constitucional¹¹, concluye que de conformidad con lo anterior, el salvoconducto es un documento que permite legalizar y prolonga la estadía de un extranjero en el territorio colombiano, que esté a punto de incurrir o que haya permanecido en el de manera irregular.

El artículo 40¹² de la Resolución 2061 de 2020, establece que, la vigencia de los salvoconductos (SC-1 y SC-2) será de hasta por treinta (30) días

¹¹ Corte Constitucional. T-051 de 2019

¹² "ARTÍCULO 40. VIGENCIA DE LOS SALVOCONDUCTOS. La vigencia de los Salvoconductos (SC-1 y SC-2) será hasta por treinta (30) días calendario, salvo las siguientes excepciones: Motivo de Salvoconducto Vigencia Por cancelación de permiso. Cinco (5) días calendario. Por salida voluntaria del país. Cinco (5) días calendario. Por

calendario, salvo una serie de excepciones, como lo es en el trámite de reconocimiento de la condición de refugiados, que será hasta por ciento ochenta (180) días calendario.

Con respecto a la prórroga del mismo, la Resolución 2061 del 2020¹³ estableció en su artículo 41¹⁴ que la prórroga del salvoconducto de permanencia (SC-2) para trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, podrá ser prorrogado por periodos iguales, previa autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) o la dependencia que establezca la normatividad migratoria.

Además de lo anterior, la Resolución ibídem establece que el tiempo estimado para la entrega de los salvoconductos es de un (1) día hábil contado a partir de la fecha de pago por los derechos del trámite.

Sin embargo, cabe resaltar que, los salvoconductos para situaciones de refugio o asilo, previa autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) o la dependencia que establezca la normatividad migratoria, están exentos del pago para la expedición del mismo.

5.5.- CASO EN CONCRETO.

5.5.1.- Material probatorio relevante.

críterios discrecionales a juicio de la Autoridad Migratoria, siempre y cuando estén relacionados con derechos humanos y derechos fundamentales de su solicitante. La situación en cada caso en particular, deberá motivarse a través de acto. Quince (15) días calendario. Para ratificar o ampliar la solicitud de refugio. Cinco (5) días hábiles. Para trámite de reconocimiento de la condición de refugiado Será hasta por ciento ochenta (180) días calendario. PARÁGRAFO 1o. Los Salvoconductos por criterios discrecionales deberán estar debidamente soportados y justificados. PARÁGRAFO 2o. Los Salvoconductos perderán su vigencia cuando el titular abandone el territorio nacional, se expida un salvoconducto por otro motivo, o el Ministerio de Relaciones Exteriores expida una visa."

¹³ "Por la cual se expide la Resolución Única de Trámites y otras disposiciones de Proceso de Gestión de Extranjería"

¹⁴ "ARTÍCULO 41. PRÓRROGA DEL SALVOCONDUCTO DE PERMANENCIA (SC-2). Los Salvoconductos que podrán ser prorrogados por periodos iguales, según corresponda, son los siguientes: Motivo de Salvoconducto (SC2) Documento requerido Para solicitar visa o cambiar visa. Previa autorización Exteriores del Ministerio de Relaciones Motivo de Salvoconducto (SC2) Documento requerido Por Libertad Provisional o condicional u orden de autoridad competente. Comunicación de la Autoridad Judicial competente según el caso. Para resolver situación administrativa, según lo determine la autoridad administrativa competente. Acto administrativo emitido por la autoridad competente. Por Criterios Discrecionales. A juicio de la Autoridad Migratoria, siempre y cuando estén relacionados con derechos humanos y derechos fundamentales de su solicitante. La situación en cada caso en particular, deberá motivarse a través de acto administrativo. Para trámite de reconocimiento de la condición de refugiado. Previa autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) o la dependencia que establezca la normatividad migratoria."

El Tribunal, al examinar el expediente en medio magnético de la presente acción constitucional, encontró los siguientes elementos probatorios:

1.- Epicrisis No. 208710 emitida por el Hospital Infantil Napoleón Franco Perea, de la paciente Yoelglismar Noemi Vargas Escalona, donde se manifiesta *“Paciente femenina 5 años de edad, portadora de enfermedad hepática crónica de etiología aclarada, quien ingresó al HNFP el 18/05/2020 por sangrado digestivo alto (...)”*.

2.- Solicitud de procedimientos no quirúrgicos, donde se solicita consulta de control o seguimiento por especialista en gastroenterología pediátrica, y consulta de control o de seguimiento por especialista en pediatría.

3.- Cédula de identidad de la República Bolivariana de Venezuela de los señores Yoel Yusmar Vargas Suarez y la señora Yulier del Valle Escalona.

4.- Registro Civil Unidad Hospitalaria de las menores Yoellismar del Valle Vargas Escalona y Yoelglismar Noemi Vargas Escalona.

5.- Historia Clínica No. VEN6739186 emitida por la Fundación Unidad de Cuidados Intensivos Doña Pilar de la menor Yoelglismar Noemi Vargas Escalona, donde se evidencia que era beneficiaria del plan de la “Alcaldía de Cartagena DADIS Extranjeros”.

6.- Solicitud de reconocimiento de condición de refugiado presentada por la señora Yulier del Valle Escalona, en nombre suyo, de su compañero permanente y sus hijas menores de edad, de fecha 05 de junio de 2020, dirigida a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – Ministerio de Relaciones Exteriores.

7.- Solicitud de carnet de SISBEN, presentado por la accionante al Departamento Administrativo Distrital de Salud – DADIS, de fecha junio 17 de 2020.

8.- Oficio de fecha 09 de marzo del 2021, mediante el cual el Coordinador de extranjería CFMSM Cartagena, Regional Caribe da respuesta a derecho de petición presentado por la accionante, donde se le informa que debe agendar una cita en la página web de Migración Colombia, y presentarse

el día y la hora al centro facilitador de servicios migratorios de Cartagena, a efectos de resolver su solicitud de prórroga.

9.- Pantallazo de correo electrónico de fecha 08 de diciembre de 2020 enviado por la accionante a donde solicita *"se autorice a migración colombia la prórroga de mi salvoconducto y el de mi núcleo familiar"*.

10.- Correo enviado por Migración Colombia a la accionante de fecha 8 de marzo de 2021, donde le recuerdan los aspectos a tener en cuenta para la atención de su trámite de salvoconducto.

11.- Comunicación emitida por el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado a la accionante, donde informan que de conformidad con comunicación de fecha 10 de febrero del 2021, la dependencia realizó el trámite correspondiente y le reiteró a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la solicitud de expedición de los salvoconductos para trámite de refugio por primera vez para la accionante y sus beneficiarios.

12.- Correo emitido por parte de la señora Magaly Pabuenta Bolaño a nombre de la señora Yulier del Valle Escalona al correo refugiadosencolombia@cancilleria.gov.co, donde manifiesta lo siguiente: *"aprovecho este medio para manifestarle que la señora Yulier del Valle Escalona, cumplió la cita que tenía programada por parte de ustedes el día 11 de diciembre del 2020, a las 10: a.m. fue atendida por el Coordinador de Extranjería, quien le manifestó que lo llamara de lunes a viernes, porque estaba a la espera de un correo que le enviaría la Cancillería, le dio un número de celular 316 834 8770, para que se comunicara con él para darle información acerca del permiso, a lo que ella se comunicó con ese número y, cuando contestaron no pertenecía a esa área, sino al área de aviación, para esa fecha se encontraba en un albergue en el Coliseo de Combate debido a la ola invernal que azotaba al país, Cartagena no fue la excepción, por tal motivo no siguió el trámite del Salvoconducto, ya que no le daban permiso para salir del albergue.*

Por todo lo anterior, le manifiesto que en estos momentos la niña Yoelglismar se encuentra hospitalizada en la UCI de la Casa del Niño y no es posible afiliarse a una EPS por tener el Salvoconducto vencido, agradezco su colaboración lo más pronto posible a una nueva cita, ya que la niña requiere de un tratamiento urgente, se pueden comunicar con la señora Yulier al celular número 315 446 6853 o al 314 847 1650."

13.- Solicitud de expedición constancia de salvoconducto en trámite de permanencia (SC2), para “resolver situación de refugio” por primera vez – Yulier del Valle Escalona y beneficiarios, de fecha 24 de febrero del 2021 por parte del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado al Coordinador Grupo de Extranjería – Cartagena, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia Regional Caribe.

14.- Solicitud de refugio de la accionante y su núcleo familiar, de fecha 9 de julio de 2020 enviado por Migración Colombia al Ministerio de Relaciones Exteriores.

15.- Notificación de solicitud de expedición constancia de salvoconducto en trámite de permanencia (SC2), para resolver situación de refugio por primera vez, a la señora Yulier del Valle Escalona y beneficiarios, de fecha 23 de julio del 2020.

16.- Solicitud de prórroga de salvoconducto para la señora Yulier del Valle Escalona y beneficiarios, emitida por el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado al Coordinador Grupo de Extranjería – Cartagena, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Regional Caribe, de fecha 08 de abril de 2021.

17.- Notificación de solicitud de prórroga de Salvoconducto a la señora Yulier del Valle Escalona y beneficiarios por parte del Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado, de fecha 8 de abril de 2021.

5.5.2.- VALORACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS DE CARA AL MARCO JURÍDICO.

Una vez realizado el análisis de procedencia de la presente acción de tutela en el caso concreto, y valorados los hechos que resultaron probados de cara al marco jurídico señalado en esta providencia, esta Colegiatura expone las siguientes consideraciones:

En el caso *sub examine*, se tiene que la accionante, Yulier del Valle Escalona, en nombre suyo, de su compañero permanente y sus hijas menores de edad, solicita la protección a sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, debido proceso, integridad física y dignidad humana, que considera, han

sido vulnerados por la dilación en la que ha incurrido Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en el trámite de la expedición de la prórroga de su salvoconducto SC-2 y el de sus beneficiarios, para poder acceder al sistema de seguridad social en salud, debido a los graves padecimientos de su hija menor de edad (quien falleció el día 19 de marzo de la presente anualidad, según comunicación telefónica de la madre y el A-quo), la cual, sufría un gravísimo problema hepático, y requería de carácter urgente una intervención quirúrgica para salvaguardar su vida.

El A-quo amparó los derechos fundamentales deprecados por la accionante, y ordenó a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado CONARE, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, autorice y solicite a Migración Colombia, la prórroga de los salvoconducto de los accionantes, por el término de 180 días, y así mismo, continúe con el trámite de estudio de la solicitud de refugiados.

A la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, le ordenó la entrega de los salvoconductos renovados a los accionantes.

CONARE presentó escrito de impugnación manifestando que, su obligación se circunscribía en solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la expedición de la prórroga del salvoconducto de permanencia para trámite de refugio, con lo cual cumplió de forma debida y oportuna por medio de un correo electrónico del 23 de julio del 2020, requiriendo a la autoridad migratoria la expedición de la constancias de salvoconducto en trámite de permanencia para resolver la situación de refugio por primera vez de la accionante y sus beneficiarios, siendo expedida dicha constancia el 24 de julio del 2020 por un término de 180 días, es decir, vigente hasta enero del 2021.

Que teniendo en cuenta que la constancia expiraba en enero del 2021, era obligación de la actora realizar la solicitud de la prórroga del salvoconducto antes de su vencimiento, deber con el que no cumplió la demandante.

Finalmente, agrega que de conformidad con el correo recibido por la señora Pabuena Bolaño, la entidad procedió nuevamente el día 24 de febrero del 2021 a solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración

Colombia la expedición de los salvoconductos (SC2), para resolver situación de refugio por primera vez para la señora accionante y sus beneficiarios, lo cual le fue notificado en la misma fecha a correo electrónico que ella autorizó.

Que en cumplimiento del fallo de la acción de tutela de primera instancia proferido el 26 de marzo del 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería), procedió el 8 de abril del 2021 a solicitar nuevamente a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la expedición de la prórroga de los salvoconductos (SC2) para la señora Yulier del Valle Escalona y sus beneficiarios.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial que se ha expuesto, así como los hechos probados y el objeto de impugnación.

Observado el expediente, esta Magistratura tiene por probado lo siguiente:

Que la accionante presentó solicitud de reconocimiento de condición de refugiado para ella, sus hijas y su compañero permanente, el 5 de junio del 2020, debido a que su hija Yoeglismar Noemí Vargas Escalona, de 3 años de edad, padecía problemas graves de salud y en Venezuela, país donde vivían, no había ni los medicamentos ni los tratamientos que la menor requería para tratar su patología.

El Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja expidió la epicrisis No. 208710 de la mejor Yoeglismar Noemi Vargas Escalona, donde se evidencia que la menor padece *“enfermedad hepática crónica de etiología no aclarada, quien ingresó al HINP el 18/05/2020 por sangrado digestivo alto; en horas de la noche de ayer presentó episodio de fiebre irritable, dificultad respiratoria, palidez sin evidencia de sangrado activo; por anemia severa (...)”*, donde descartan, después de una serie de estudios, patología oncológica y sugieren traslado de la paciente a centro de trasplante de hígado por falla hepática¹⁵.

El día 8 de diciembre del 2020, la accionante envió correo electrónico a la dirección refugiadosencolombia@cancilleria.gov.co, solicitando que se le autorice a Migración Colombia la prórroga de los salvoconductos de ella y su núcleo familiar.

¹⁵ Folio 2 – Pruebas.

De otra parte, la historia clínica No. VEN6739186 de la Fundación UCI Doña Pilar, da cuenta de la evolución de la menor Yoelglismar Noemi Vargas Escalona, quien ingresó a dicha entidad el día 9 de febrero del 2021 por “estar vomitando sangre desde las 6: a.m.”, y en informe de fecha 17 de febrero del 2021, se reitera la necesidad del trasplante hepático debido a crisis que presentó la paciente, evidenciándose un gran deterioro de su salud, por lo tanto, se eleva la mortalidad de la menor por patología de base¹⁶.

CONARE aporta un correo electrónico enviado el día 10 de febrero del 2021 por parte de la accionante donde indica que fue a la cita agendada por Migración Colombia el día 11 de diciembre del 2020, pero que el coordinador de extranjería le manifestó que estaba a la espera de un correo que enviaría cancillería, que se comunicara con el posteriormente, lo cual no pudo hacer debido a que el número de contacto suministrado estaba errado; manifestó en el correo que necesitaba de carácter urgente el salvoconducto porque su hija se encontraba muy grave de salud en la UCI de la casa del Niño.

Sin embargo, del material probatorio allegado a la presente acción constitucional, se evidencia que solo hasta el 24 de febrero del 2021 el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado – CONARE, solicitó a Migración Colombia no la prórroga de los salvoconductos de la accionante y su núcleo familiar, sino “expedir gratuitamente y por el término de ciento ochenta (180) días calendario, los salvoconductos en trámite de permanencia (sc.2) para “Resolver Situación de Refugio” **por primera vez** a los extranjeros relacionados en nuestra comunicación” (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, Migración Colombia en informe rendido manifestó que en correo recibido por el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado el día 24 de febrero del 2021, envió autorización para trámite de salvoconducto de refugio por primera vez, y no ha enviado la autorización de las prórrogas de los salvoconductos para trámite de refugio, y que al no contar con la facultad legal para proceder a las prórrogas por solicitudes directas de los ciudadanos, actuó como se logra evidenciar.

¹⁶ Folio 90 – Pruebas 2.

De cara al marco jurídico y jurisprudencial desarrollado en la presente providencia, la Corte Constitucional¹⁷ ha establecido que hacen parte de las garantías al debido proceso el derecho a un proceso desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo que requiere que el proceso o la actuación no se vea inmerso a dilaciones injustificadas o inexplicables.

Así mismo, la Corte Constitucional¹⁸ al desarrollar el tema del trámite de reconocimiento de la condición de refugiado establecido en el Decreto 1067 de 2015, señaló que corresponde a CONARE solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la expedición de un salvoconducto, así como su prórroga.

En ese sentido, el Decreto 1016 de 2020 así como la Resolución No. 2061 del 2020, estableció de manera clara en su artículo 41, que los salvoconductos para trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, serán prorrogado previa autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), o la dependencia que establezca la normatividad migratoria.

Así las cosas, de lo probado en el presente caso, se logra concluir que, CONARE no fue diligente con respecto a la solicitud presentada por la accionante, pues se logra evidenciar que desde el 8 de diciembre del 2020 la señora Yulier del Valle Escalona solicitó la prórroga de los salvoconductos, asistió a la cita programada el 11 de diciembre de 2020, no obteniendo respuesta por parte del Coordinador de Extranjería, y solo hasta el 24 de febrero del 2021, dos meses después, fue que CONARE realizó el trámite correspondiente a Migración Colombia, incurriendo además de eso en un error al momento de solicitar la prórroga de los salvoconductos de la accionante y su núcleo familiar, ya que como se logra evidenciar en las comunicaciones aportadas, CONARE solicitó a Migración Colombia la expedición de los salvoconductos por primera vez, muy a pesar que, la accionante, en reiteradas comunicaciones había solicitado **la prórroga de los mismos**.

Así mismo, se logra concluir que Migración Colombia fue negligente en el trámite de la prórroga de los salvoconductos, toda vez que, pese haber

¹⁷ Sentencia C-342 de 2014

¹⁸ Sentencia T-250 de 2017

tenido conocimiento que CONARE emitía una solicitud errada, no actuó en aras de garantizar el debido proceso de la accionante, no en el sentido de proceder de manera autónoma o a solicitud de los titulares del trámite como lo aseguró en su informe, sino de comunicarle a CONARE el error en el que había incurrido al solicitar la expedición de los salvoconductos por primera vez, para que CONARE enmendara su error y se pudiera proceder de manera correcta con la autorización de la solicitud que se encontraba en trámite.

Lo anterior, de conformidad con lo expresado por Migración Colombia en su informe rendido en el mes de marzo de 2021, donde fue enfático en asegurar que dicha entidad había expedido los salvoconductos SC2 con la finalidad de resolver la situación de refugio con fecha de vigencia hasta enero 18 de 2021, por lo que la solicitud por parte de CONARE se encontraba surtida por UAEMC.

No es posible entonces afirmar, como lo hace el impugnante, que la accionante no cumplió con su obligación de realizar la solicitud de la prórroga del salvoconducto antes de su vencimiento, pues quedó demostrado en el plenario que, le solicitó a dicha entidad un mes antes del vencimiento del mismo, esto es, el 8 de diciembre del 2020, la prórroga de los salvoconductos y fue más bien CONARE quien incurrió en dilaciones injustificadas y posteriormente en un error al solicitarle a Migración Colombia el trámite correspondiente.

En ese orden de ideas, considera esta Sala de Decisión que la dilación injustificada con relación a la obtención del salvoconducto y el error cometido por parte de CONARE, como la omisión de Migración Colombia al no comunicar dicho error con la finalidad de enmendarlo, vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso, y constituye una evidente amenaza a los derechos fundamentales a la salud y la vida de la accionante y su núcleo familiar, por lo que se procederá a confirmar la sentencia de tutela de fecha veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, que concedió el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente providencia a las partes por el medio más expedito y **COMUNÍQUESE** al juzgado de origen.

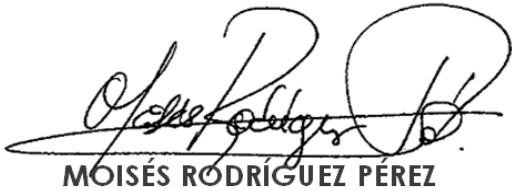
TERCERO: REMITIR por Secretaría el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia de la misma al juzgado de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS,

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

Medio de control	ACCION DE TUTELA-IMPUGNACION
Radicado	13001-33-33-006-2021-00060-01
Demandante	YULIER DEL VALLE ESCALONA
Demandado	MIGRACIÓN COLOMBIA, COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE CONDICIÓN DE REFUGIADO CONARE, Y SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL DE CARTAGENA
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 017/2021
SALA DE DECISIÓN No. 003

SIGCMA

13001-33-33-006-2021-00060-01