

REPÚBLICA DE COLOMBIA



DEPARTAMENTO DE ARAUCA  
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA  
SALA ÚNICA

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ  
Magistrada ponente

Aprobado mediante Acta de Sala No.0307

|                     |                                                                                         |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Proceso:            | ACCIÓN DE TUTELA 2ª INSTANCIA                                                           |
| Radicación:         | <a href="#">810013107002-20220007201</a> Enlace link                                    |
| Accionante:         | Mercedes Chaviano Gómez De La Maza                                                      |
| Accionados:         | Ministerio De Relaciones Exteriores – Unidad Administrativa Especial Migración Colombia |
| Derechos invocados: | Debido proceso administrativo, refugio, salud, vida digna.                              |
| Asunto:             | Sentencia                                                                               |

Sent. No.080

Arauca (A), veintinueve ( 29 ) de julio dos mil veintidós (2022)

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decidir la impugnación presentada por la señora MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA, contra la sentencia de tutela proferida el 28 de abril del 2022 por el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE ARAUCA.

2. ANTECEDENTES

**2.1. Del escrito de tutela.**<sup>1</sup> La señora MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA<sup>2</sup>, de nacionalidad cubana, acude a este mecanismo excepcional en procura de sus derechos fundamentales al *debido proceso administrativo, refugio, salud y vida digna*, presuntamente vulnerados por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y MIGRACIÓN COLOMBIA, en virtud de la Resolución

<sup>1</sup> Presentado el 07 de abril de 2022.  
<sup>2</sup> De 65 años de edad. Condición migratoria irregular; reside en el municipio de Arauca- Arauca.

5119 de 2021<sup>3</sup> porque no reconoció su condición como refugiada, decisión que fue confirmada a través de la Resolución 6474 de 2021<sup>4</sup>.

Afirma que luego que su esposo<sup>5</sup> e hijo<sup>6</sup>, emigraron en busca de nuevas oportunidades y mejores condiciones de vida; quedó sola en la isla, sin recursos económicos porque ni siquiera podía ejercer su profesión de economista y asediada por los ciudadanos afines al régimen castrista; razón por la cual abandonó su país en el año 2015 rumbo a la Guyana Francesa, de allí se trasladó ilegalmente a Venezuela y finalmente a Colombia donde inició el trámite de solicitud de refugio ante el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

Cuestiona los citados actos administrativos porque las entidades colombianas no tuvieron en cuenta sus condiciones particulares, como la ausencia de elementos tecnológicos para recolectar las pruebas, el análisis de los componentes objetivos y subjetivos de su caso, los hechos notorios y la valoración de la entrevista personal y teme ser deportada a su país, territorio donde no se siente segura.

También señala que con el salvoconducto SC-2, accedió al Sistema de Seguridad Social en Salud durante el trámite de refugio, y gracias a este, logró recibir atención médica donde fue diagnosticada con “proceso degenerativo por deshidratación del núcleo pulposo de L2-L3. L3-L4, L4-L5, L4-L5.2. abombamiento discal mediano subligamentario concéntrico de L2-L3. L3-L4, L4-L5, L4-L5.3. moderados cambios de artrosis facetaria degenerativa L4-L5 y L5-S1, quiste complejo renal derecho, ateromatosis, cambios degenerativos en columna lumbar” se encuentra suspendido por MIGRACIÓN COLOMBIA; enfermedades que le impiden realizar labores para su sostenimiento y sobrevive gracias a la caridad de familiares y de la comunidad del municipio de Arauca.

Como medida provisional para impedir su retorno a Cuba, y la desafiliación al sistema de salud, la suspensión de la Resolución 6474 de 2021, y ordenar la expedición de un salvoconducto hasta tanto no se resuelva de fondo la legalidad de los actos administrativos.

Pretensiones principales:

*“TÚTELENSE los derechos fundamentales de: debido proceso, refugio, igualdad, salud y los demás que estime vulnerados su señoría; a favor de la suscrita accionante, y en consecuencia se disponga lo siguiente:*

- 1 *ORDÉNESE Ministerio de relaciones Exteriores y/o Migración Colombia se revoquen las resoluciones 6474 del 2021 y 5119 del 27 de septiembre de 2021, conforme a la parte motiva del presente proveído.*

<sup>3</sup> Del 27 de septiembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”.

<sup>4</sup> Del 16 de noviembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 5119 del 27 de septiembre de 2021(...)”.

<sup>5</sup> JOSÉ LUIS ROCA HERNÁNDEZ quien emigró a Miami, Estado de la Florida, EE.UU.

<sup>6</sup> WILMER ROCA CHAVIANO, quien emigró hacia Miami EE.UU. país donde regularizó su situación migratoria, y actualmente reside en los Estados Unidos Mexicanos.

- 2 *ORDÉNESE a los accionados, se RECONOZCA la condición de REFUGIADA de la suscrita, conforme a la naturaleza declarativa y no constitutiva del proceso de refugio, consecuente con lo anterior que también se libren las comunicaciones y notificaciones a que haya lugar.*
- 3 *ORDÉNESE a la entidad correspondiente, se disponga la ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD, incluida o no en el plan de beneficios en salud (PBS) que ordenen sus médicos tratantes para atender sus patologías actuales o futuras, conforme a su condición de refugiada”.*

#### Pretensiones subsidiarias:

*“En caso de que su señoría no encuentre procedentes las peticiones principales, le ruego tenga como válidas las siguientes:*

*TÚTELENSE los derechos fundamentales de: debido proceso, refugio, igualdad, salud y los demás que estime vulnerados su señoría; a favor de la suscrita accionante, y en consecuencia se disponga lo siguiente:*

1. *ORDÉNESE Ministerio de relaciones Exteriores y/o Migración Colombia se revoquen las resoluciones 6474 del 2021 y 5119 del 27 de septiembre de 2021, conforme a la parte motiva del presente proveído.*
2. *ORDÉNESE a los accionados, se REPONGA la actuación administrativa derivada de mi solicitud de refugio, PREVINIÉNDOLES para que en esta se valore mi entrevista, y se desarrolle conforme a sus atribuciones las verificaciones correspondientes para constatar o no la existencia de mis condiciones personales como constitutivas de REFUGIO.*
3. *ORDÉNESE a los accionados, se restablezca mi salvoconducto SC-2 para permanecer en la República de Colombia, mientras se reanuda la actuación administrativa tendiente a decidir mi petición de REFUGIO.*
4. *ORDÉNESE a la entidad correspondiente, se disponga la ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD, incluida o no en el plan de beneficios en salud (PBS) que ordenen sus médicos tratantes para atender sus patologías actuales o futuras, conforme a su condición de refugiada”.*

#### Como medios de prueba adjunta copia de los siguientes documentos:

- *Solicitud de refugio.*
- *Resolución 5119 de 2021 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. - Resuelve la solicitud de refugio.*
- *Recurso de reposición.*
- *Resolución 6474 de 2021 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. – Confirma la Resolución 5119 de 2021.*
- *Formato de entrevista personal.*
- *Certificado de antecedentes penales de la señora Mercedes Chaviano Gómez De La Maza, expedido por el Ministerio de justicia de la República de Cuba.*
- *Certificado de nacimiento de la señora Mercedes Chaviano Gómez De La Maza.*
- *Diploma, técnico de nivel medio, título -Economía.*
- *Certificado expedido por la facultad obrera y campesina, Habana- Cuba. 23-09-1986.*
- *Pasaporte No. I153257 de la señora Mercedes Chaviano Gómez De La Maza.*
- *Documento de residente permanente del señor Wilmer Roca Chaviano. (Estados Unidos Mexicanos).*

- Documento de residente del señor Jose Luis Roca Hernández en Miami, Florida.
- Historia clínica de la señora Mercedes Chaviano Gómez De La Maza.
- 

## 2.2. Trámite procesal.

Admitido el escrito tutelar<sup>7</sup>, el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE ARAUCA, concede dos (2) días a las accionadas para que rindan informe de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

VINCULAR al GRUPO DE VISAS E INMIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, y niega la medida provisional por no encontrar admisible la solicitud.

## 2.3. Respuestas.

**Ministerio De Relaciones Exteriores.** Sostiene que, el día 13 de diciembre de 2018 la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, presentó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la cual fue remitida por competencia al Ministerio.

Que conforme al procedimiento establecido en el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 que contiene los lineamientos para la determinación de la condición de refugiado [**Radicación de la solicitud, Admisión de la solicitud, Expedición de salvoconductos, entrevista, estudio y decisión**]; se surtieron las consultas pertinentes con autoridades de seguridad nacional y migratorias; el análisis del caso y la evaluación por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), autoridad que en sesión del 29 de junio de 2021 emitió recomendación negativa a la señora Ministra de Relaciones Exteriores, donde finalmente se expidió la Resolución número 5119 del 27 de septiembre de 2021, que resuelve no reconocer la condición de refugiado a la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, decisión que fue recurrida por la destinataria, y confirmada mediante Resolución 6474 de 16 de noviembre de 2021.

Aboga por la improcedencia de la acción de tutela, por no superar los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, el primero porque acude a la acción de tutela cinco (5) meses después de notificado el último acto administrativo, y respecto al segundo requisito, teniendo en cuenta que, existen otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la nulidad y restablecimiento de derechos de los actos administrativos cuestionados por la señora GÓMEZ DE LA MAZA.

---

<sup>7</sup> Auto de 08 de abril de 2022.

Solicita su desvinculación, toda vez que, el procedimiento adelantado se ajusta a las normas convencionales y reglamentarias de refugiados.

**Migración Colombia.** No contestó.

**2.4. Decisión de Primera Instancia<sup>8</sup>.** El a quo *negó el amparo solicitado* y dispuso:

*“PRIMERO: NO TUTELAR los derechos fundamentales invocados por la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.*

*SEGUNDO: ORDENAR al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES a través de la COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO – CONARE, que teniendo en cuenta las condiciones actuales de la accionante MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, REALICE las gestiones, acompañamiento, y asesoría tendiente al trámite de documentos a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio, de ser procedente la misma.*

*TERCERO. ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA que expida un nuevo salvoconducto con vigencia de treinta (30) días por única vez y no prorrogable para la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, tiempo durante el cual deberá realizar las gestiones necesarias para, si es del caso, permanecer en este país de forma regular”.*

Consideró que,

*“... con base en las pruebas allegadas por la accionante encuentra esta Judicatura que el trámite administrativo que se adelantó en el presente caso se ciñó a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015; como ya se anotara hubo una valoración objetiva del expediente por parte de la Entidad Accionada MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, se garantizó la exposición libre de argumentos a través de la entrevista ya referenciada al interior de la presente actuación, se tomaron decisiones motivadas y se permitió la interposición del recurso de reposición dispuesto en la Ley, respetando de esta forma cada una de las etapas que integran el proceso administrativo.*

*Como resultado de la negación de la condición de refugiado, en las Resoluciones # 5119 y 6474 se evidencia que a la accionante les fue informado que, dentro de un plazo de hasta treinta (30) días siguientes a la notificación y ejecutoria de la resolución correspondiente, debía proceder a gestionar su admisión legal al país, recurriendo a una vía diferente a la del refugio, otorgándosele un salvoconducto vigente por 30 días.*

*(...)*

*... sin embargo, es innegable que la situación social, económica, familiar y de salud de la accionante es difícil, lamentable, y crítica.*

*La accionante, señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA es una persona de 65 años de edad, actualmente se encuentra sola en este país, de forma irregular, ha sido diagnosticada con (i) HIPERTROFIA CONCENTRADA VENTRICULAR IZQUIERDA, (ii) PROCESO DEGENERATIVO POR DESHIDRATACIÓN DEL NÚCLEO PULPOSO DE L2- L3, L3-L4, L4-L5, (iii) QUISTE*

<sup>8</sup> Sentencia del 03 de junio de 2022

COMPLEJO RENAL DERECHO, ATHEROMATOSIS y (iv) CAMBIOS DEGENERATIVOS EN COLUMNA LUMBAR.

*Igualmente, al ser una persona de origen extranjero, de avanzada edad, sobresale el desconocimiento de los mecanismos o medios diseñados por la normatividad colombiana a los cuales pudiera acudir para la protección de sus derechos fundamentales; lo anterior, teniendo en cuenta que a pesar que le fueron concedidos treinta (30) días a fin que tramitara por otro medio su permanencia de forma regular en este país, la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA no realizó ninguna acción al respecto y con ese fin.*

*Por lo anterior, considera esta Judicatura necesario otorgar un nuevo término de treinta (30) días a la accionante para que, esta vez, con el acompañamiento y asesoría pertinente por parte del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES a través de la COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO - CONARE se realicen las gestiones para regularizar en debida forma la permanencia en este país, en caso de ser procedente y teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA”.*

**2.5. Cumplimiento de la sentencia<sup>9</sup>.** El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, adjunta oficio dirigido a la señora GÓMEZ DE LA MAZA donde informa que, “en cumplimiento de lo ordenado en el NUMERAL SEGUNDO de la Sentencia 004 de Primera Instancia del 28 de abril de 2022, proferida por el Honorable Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Arauca, en el sentido de realizar “las gestiones, acompañamiento, y asesoría tendiente al trámite de documentos a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio, de ser procedente la misma”, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (CANCILLERÍA), COMISIÓN ASESORA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO (CONARE) cuya Secretaría Técnica la ejerce el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del VICEMINISTERIO DE ASUNTOS MULTILATERALES, se permite sugerirle consultar el enlace [https://www.cancilleria.gov.co/tramites\\_servicios/visa](https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa) que contiene información sobre visas.”

**2.6. La impugnación<sup>10</sup>.** La señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, solicita revocar la sentencia de primera instancia y conceder el amparo solicitado, porque a su juicio, el fallador realizó una indebida valoración probatoria, puesto que le dio la razón al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES en cuanto a la validez del procedimiento, sin tener en cuenta las garantías consagradas en el Decreto 1067 de 2015, ni el contenido de la entrevista rendida ante la accionada; así mismo, incurrió en una violación directa a la Constitución por obviar los instrumentos internacionales, en cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos con relación al artículo 93 de la Constitución Política, frente a los derechos de los refugiados, condición que el Estado colombiano no reconoció, quedando a la deriva de ser deportada y sin acceso a servicios de salud, circunstancia que agrava su situación; adicionalmente, no puede acceder a otras formas de regularización de permanencia como

<sup>9</sup> 16 de mayo de 2022.

<sup>10</sup> Presentada el 09 de junio de 2022

visa de trabajo o estudio, porque su estado salud le impide trabajar, y tampoco cuenta con recursos económicos para educación.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para resolver la impugnación propuesta al ser el superior funcional del Juez que profirió la decisión rebatida.

#### 3.2. De la acción de tutela

**3.2.2. Procedencia.** Los requisitos generales de procedibilidad son: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad.<sup>11</sup>

**3.2.3. Legitimación en la causa por activa y por pasiva.** La señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, promueve el amparo a su favor, por lo tanto, se encuentra legitimada por activa.

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, también se cumple, en el entendido que las entidades accionadas, son entidades públicas, debidamente representadas, y pueden estar llamadas a responder.

**3.2.4. Inmediatez.** Según la naturaleza de la acción de tutela, la cual tiene el propósito de obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados, se ha discutido acerca de la necesidad de estudiar un plazo razonable<sup>12</sup> en la interposición del amparo. La Sentencia SU-961 de 1999<sup>13</sup> dio origen al principio de la inmediatez, no sin antes reiterar, como regla general, que la posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que esta no tiene un término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez constitucional, en principio, no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo:

<sup>11</sup> Corte constitucional, Sentencia T-062 de 2020, Sentencia T-054 de 2018, entre otras.

<sup>12</sup> “La razonabilidad en la interposición de la acción de tutela está determinada, tanto en su aspecto positivo, como en el negativo, por la proporcionalidad entre medios y fines. El juez debe ponderar una serie de factores con el objeto de establecer si la acción de tutela es el medio idóneo para lograr los fines que se pretenden y así determinar si es viable o no. Dentro de los aspectos que debe considerarse, está el que el ejercicio inoportuno de la acción implique una eventual violación de los derechos de terceros. Para hacerlo, el juez debe constatar: 1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados”. SU-961/99.

<sup>13</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.*

*Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción (...)*

*Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda”.*

A partir de estas consideraciones, la Corporación infirió tres reglas centrales en el análisis de la inmediatez. En primer término, la inmediatez es un principio orientado a la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros, y no una regla o término de caducidad, posibilidad opuesta a la literalidad del artículo 86 de la Constitución. En segundo lugar, la satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada caso concreto<sup>14</sup>. Finalmente, esa razonabilidad se relaciona con la finalidad de la acción, que supone a su vez la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental.

En ese orden de ideas, de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y las interpretaciones garantistas efectuadas sobre este principio, no se desprende la imposición de un plazo terminante para la procedencia del amparo, sino uno razonable y prudente que debe ser verificado por el juez, de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean cada caso en concreto, máxime si el establecimiento de un plazo perentorio para interponer la acción de tutela implicaría el restablecimiento de la caducidad, con efectos contraproducentes sobre principios que inspiran la filosofía de la Constitución de 1991, tales como: *i) el acceso a la administración de*

---

<sup>14</sup> En la Sentencia SU-189 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte señaló: “Dicho requisito de oportunidad ha sido denominado Principio de la Inmediatez, el cual, lejos de ser una exigencia desproporcionada que se le impone al interesado, reclama el deber general de actuar con el esmero y cuidado propio de la vida en sociedad. Se trata de acudir a la jurisdicción constitucional en un lapso prudencial, que refleje una necesidad imperiosa de protección de los derechos fundamentales (...) **El cumplimiento del requisito de la inmediatez le corresponde verificarlo al juez de tutela en cada caso concreto. Dicho operador jurídico debe tomar en cuenta las condiciones del accionante, así como las circunstancias que rodean los hechos para determinar lo que debería considerarse como plazo razonable.** Para ello, debe valorar las pruebas aportadas de acuerdo a los principios de la sana crítica, con el fin de determinar si hay una causal que justifique la inactividad del accionante”.

*justicia; ii) la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; iii) la autonomía e independencia judicial; iv) la primacía de los derechos de la persona y; v) la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales.*<sup>15</sup>

En el caso bajo análisis, el estudio de la inmediatez en la acción de tutela, guarda relación con la interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, que si bien, desde la notificación del acto administrativo que confirmó la primera decisión, de no reconocer la condición de refugiada a la accionante, ha transcurrido alrededor de cinco (5) meses, término considerado razonable, teniendo en cuenta las razones expresadas por la señora MERCEDES CHAVIANO GOMEZ DE LA MAZA, en cuanto a su estado de vulnerabilidad e irregularidad en la que se encuentra.

**3.2.5. Subsidiariedad.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de esta acción la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a ella como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que, en este contexto, un proceso judicial es idóneo cuando es materialmente apto para producir el efecto protector de tales derechos, y es *efectivo* cuando está diseñado para protegerlos de manera oportuna<sup>16</sup>.

La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general, sin consideración a las circunstancias particulares del asunto sometido a conocimiento del juez<sup>17</sup>. En otros términos, no es posible afirmar que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

Entre las circunstancias que el juez debe analizar para determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales se encuentra la condición de la persona que acude a la tutela. En efecto, según la jurisprudencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional y la de debilidad manifiesta del accionante es relevante

<sup>15</sup> T-246 de 2015.

<sup>16</sup> Ver, sentencia T-211 de 2009.

<sup>17</sup> Ver, sentencia T-222 de 2014.

para analizar si los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y efectivos.

Para el análisis del presente caso, el requisito de subsidiariedad exige determinar si en el ordenamiento jurídico existe un mecanismo de defensa judicial que sea idóneo y efectivo para lograr las finalidades de la tutela, esto es, el restablecimiento y protección de los derechos fundamentales vulnerados. Conviene recordar que la Corte Constitucional ha señalado de manera general que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es idónea y efectiva para proteger derechos que puedan verse amenazados o vulnerados por actuaciones de la administración<sup>18</sup>. Igualmente, después de realizar un estudio de la manera como se encuentran reguladas en la Ley 1437 de 2011, ha señalado que las medidas cautelares que pueden solicitarse en el marco de los procesos iniciados con base en las acciones previstas en la mencionada ley tienen esas mismas características<sup>19</sup>. Por esta razón, resulta en principio improcedente la tutela contra la administración cuando no se ha presentado una acción contenciosa en la cual se pueden solicitar medidas cautelares. Al respecto, ha dicho que “[p]or regla general, es improcedente la acción de tutela contra actos administrativos, por cuanto los medios de control y las medidas cautelares establecidos en la Ley 1437 de 2011 se presumen idóneos y eficaces para adelantar el control de legalidad de dichos actos”<sup>20</sup>.

En tal sentido, la Corte en sentencia T-250 de 2017, reiteró que, por regla general el recurso idóneo y efectivo para controvertir las resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante las cuales se resuelve una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, luego de analizar la situación de vulnerabilidad de la parte actora, recordó que, en sentencia T-704 de 2003, se reconoció que la negativa a otorgar la condición de refugiado, conlleva a que **“[l]a acción de nulidad y restablecimiento no constituye una vía judicial idónea para garantizar que la persona a quien se le ha negado tal condición, en violación de sus derechos fundamentales, no sea obligada a abandonar el territorio nacional, y más aún cuando en el país de destino su vida e integridad personal corran peligro, caso en el cual la acción de tutela será procedente”**; y bajo ese argumento, indicó que la condición de los accionantes, no admite una extensión de una decisión sobre sus pretensiones que se prolongue en el tiempo, para el pronunciamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debido a la celeridad de los plazos en los que se debe regularizar la situación de permanencia en el territorio colombiano, so pena de tener que abandonar el país<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ver, sentencia T-030 de 2015.

<sup>19</sup> Ver, sentencia T-733 de 2014.

<sup>20</sup> Ver, sentencia T-427 de 2015.

<sup>21</sup> Al respecto, en sentencia relacionada con la extradición, la Corte también reconoció la falta de eficacia de la acción contencioso administrativa para la protección de los derechos. Ver, sentencia T-704 de 2003.

Siendo así, en tratándose de la negativa en el reconocimiento de refugiado, se supera el requisito de subsidiariedad.

### **3.3. Problema jurídico.**

Determinar si el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES vulneró los derechos fundamentales invocados por la señora MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA, al negar el reconocimiento de la condición de refugiado mediante Resoluciones 5119 de 2021<sup>22</sup> y 6474 de 2021<sup>23</sup>.

### **3.4. Supuestos jurídicos.**

#### **3.4.1. Derechos y deberes de los extranjeros en Colombia**

Respecto a los extranjeros, el artículo 100 Superior establece: *“Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.*

*Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.”*

Se tiene entonces que la norma en comento posee una doble implicación: por un lado garantiza que los extranjeros sean tratados en condiciones de igualdad y asegura la protección jurídica de los mismos derechos que tienen los nacionales colombianos, y al mismo tiempo genera la responsabilidad por parte del extranjero de cumplir la misma normatividad consagrada para todos los residentes en el territorio Colombiano, en consonancia con el deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades conforme a lo establecido en el artículo 4 Constitucional.<sup>24</sup>

La Corte Constitucional se ha pronunciado de forma particular sobre el derecho a la seguridad social de los extranjeros, indicando que *“todos los extranjeros que se encuentren en Colombia tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de necesidad y urgencia con el fin de atender sus necesidades más elementales y primarias, lo que no restringe al Legislador para ampliar su protección con la regulación correspondiente.”*<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Del 27 de septiembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”.

<sup>23</sup> Del 16 de noviembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 5119 del 27 de septiembre de 2021(...)”.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-834 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), y T-314 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

### 3.4.2. Normatividad internacional aplicable a la condición de refugiado<sup>26</sup>.

En primer lugar, en el ámbito latinoamericano coexisten tres instituciones internacionales encaminadas a brindarle protección a una persona que, por diversas razones, en especial de carácter político, es perseguida en su país de origen. De allí que se distinga entre el asilo político<sup>27</sup>, el asilo territorial<sup>28</sup> y el refugio.

Con relación a la condición de refugiado y el estatuto jurídico que le es aplicable surge de tratados internacionales de carácter universal, particularmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>29</sup> y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>30</sup>. De conformidad con lo establecido en dicha Convención, se entenderá por refugiado a toda persona que cumpla estas condiciones:

*“1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de 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 Refugiados;*

*Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente Sección;*

*2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertendencia (sic) 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*

<sup>26</sup> Citado de la sentencia T-250 de 2017.

<sup>27</sup> La institución internacional del *asilo político* fue recogida, por primera vez, en el Tratado de Montevideo de 1899 sobre derecho penal internacional, el cual en su artículo 17° reconoce el derecho de conceder asilo en legaciones o buques de guerra, surtos en aguas territoriales de otros Estados contratantes, a los perseguidos por delitos políticos. Posteriormente fue recogida en un instrumento internacional de extradición de 1911 suscrito entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Actualmente se encuentra consagrada en los Convenios de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). Su finalidad, en esencia, es proteger a un activista político de un proceso judicial parcializado que se adelanta en su país de origen. La calificación de los hechos corresponderá al Estado asilante.

<sup>28</sup> En lo que atañe al *asilo territorial*, es preciso indicar que se trata de una protección que brinda un Estado dentro de su propio territorio. De conformidad con el art. 1 de la Convención de Caracas de 1954, todo Estado Parte tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de ese derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el asilo territorial en los siguientes términos: “Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y se caracteriza por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo”.

<sup>29</sup> Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea general en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entró en vigor el 22 de abril de 1954. Aprobada por Colombia mediante la Ley 35 de 1961.

<sup>30</sup> Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, en vigor desde el 4 de octubre de 1967.

*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.*

*En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”.*

En 1967 se firmó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual tuvo como propósito eliminar las restricciones temporales y espaciales de la definición de los refugiados establecida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ver *supra*, numeral 0) y en ese sentido ampliar su ámbito de protección. Así, de acuerdo con el artículo 1 del Protocolo, se entenderá por refugiado toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, pero omitiendo las expresiones “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y” y “a consecuencia de tales acontecimientos”, contenidas en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1. Este protocolo fue aprobado por Colombia mediante la Ley 65 de 1979.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece distintos derechos y beneficios a favor de las personas que tienen la condición de refugiados, con el fin de regular el alcance de la protección internacional de los Estados. La mayoría de estos derechos y beneficios corresponden a los reconocidos a cualquier persona por el hecho de serlo, a excepción de uno de ellos, previsto en el artículo 33, el cual establece el principio de no devolución. Este constituye la piedra angular de la protección a los refugiados, por lo que conviene mencionarlo:

*“1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.*

*2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.*

Posteriormente, en 1984, fue aprobada la Declaración de Cartagena sobre Refugiados<sup>31</sup>, la cual señaló que la definición de refugiados recomendable para utilizar en la región debe, además de contener los elementos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tal como fue modificada por el Protocolo de 1967, incluir a “las

---

<sup>31</sup> Aprobada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

*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”. En esa misma declaración se ratifica que el refugio es una figura de naturaleza “pacífica, apolítica, y exclusivamente humanitaria”. Igualmente, se reitera la importancia central que tiene el principio de no devolución en la protección internacional de los refugiados, el cual “debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens”.*

Además de los instrumentos internacionales mencionados, el derecho internacional de los derechos humanos también establece normas relevantes para definir el alcance de la protección internacional a determinados sujetos. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a este asunto en el artículo 22, numerales 7 y 8, que establecen lo siguiente:

*“7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos*

*“8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de la raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.*

Por su parte, la Convención contra la Tortura, aprobada por Colombia mediante la Ley 70 de 1986, también consagra una prohibición de devolución. Dice este instrumento en su artículo 3 que ningún Estado expulsará, devolverá o extraditará a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

De acuerdo con las normas citadas, se observa que el principio de no devolución, reconocido inicialmente en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, estuvo ligado al reconocimiento de esa condición, pero actualmente, debido a la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, es posible afirmar que aplica también en otras situaciones, como cuando existen razones fundadas para creer que la devolución a otro Estado dará lugar a tortura o al desconocimiento de la vida y la libertad de las personas. Esos casos adicionales distintos al refugio en los que se ha reconocido la aplicación del principio de no devolución han sido denominados genéricamente como “*protección internacional*”<sup>32</sup>. A esta misma conclusión

---

<sup>32</sup> En este sentido, por ejemplo, explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo siguiente: “Por *protección internacional* se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la *protección internacional* del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario-, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías

ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al estudiar el *corpus iuris* internacional relacionado con la protección a las personas extranjeras. Así, en el caso *Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia* sostuvo:

*“[e]n el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre”*<sup>33</sup>.

Por lo demás, ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni su Protocolo, ambos ratificados por Colombia, contienen normas que establezcan criterios específicos que deban seguir los Estados para determinar el reconocimiento de la condición de refugiados. En este sentido, tal como ha afirmado ACNUR, **“la Convención [sobre el Estatuto de los Refugiados] no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa”**<sup>34</sup>. En consecuencia, ACNUR ha recomendado que los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado se ajusten a garantías básicas de debido proceso<sup>35</sup>.

Tampoco la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene reglas explícitas acerca de la clase de procedimiento que deben seguir los Estados para determinar la condición de refugiado o para conceder la denominada protección internacional, reconocida en su artículo 22 numeral 8<sup>36</sup>.

---

de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Decisión de 19 de agosto de 2014, párr. 37.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 135.

<sup>34</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra: ACNUR, 2011, pág. 42. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.pdf>.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 42 y 43.

<sup>36</sup> En todo caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando el alcance de la disposición citada a la luz de los demás derechos reconocidos en la Convención Americana, ha establecido algunos criterios que resultan aplicables a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Así, ha señalado que a estos procedimientos les son aplicables las garantías del debido proceso y del acceso a un recurso judicial, contempladas en los artículos 8 y 25. Por su relevancia para el caso estudiado, la Sala cita *in extenso* las consideraciones que sobre el particular realizó la Corte Interamericana en la sentencia del *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*: “159. La Corte considera que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables, que, en casos como el presente, implican las siguientes obligaciones para los Estados: a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR; b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal; c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa; d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad; e) si

Dado que estos instrumentos internacionales se limitan a fijar unos principios y reglas generales sobre el tratamiento jurídico de los refugiados, ***corresponde a cada Estado Parte<sup>37</sup> de los mismos, actuando dentro del amplio margen de maniobra que le permiten aquellos y de conformidad con sus textos constitucionales, expedir una legislación que implemente a nivel interno dichos compromisos internacionales.***

### **3.4.3. Estándares constitucionales y legales aplicables al procedimiento que debe seguir el Estado para el estudio de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado<sup>38</sup>.**

La Constitución de 1991 expresamente no alude en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales. En cambio, el artículo 36 superior reconoce el derecho de asilo “*en los términos previstos en la ley*”, institución jurídica que, si bien no es igual al refugio, tiene con éste algunas semejanzas, en particular en cuanto a los fines de protección internacional del ser humano que se persiguen con uno y otro. En este marco, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, profirió el Decreto 1067 de 2015, el cual en el Título 3, artículo 2.2.3.1.1.1 y siguientes, regula los asuntos relativos a la condición de refugiado.

En relación con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, la Corte Constitucional en su sentencia T-704 de 2003 reconoció que, dado que el procedimiento de valoración de la solicitud de refugio es un procedimiento administrativo, debe estar regido por el debido proceso, el cual debe ser respetado a todas las personas, en el siguiente sentido:

*“[a] lo largo de los trámites administrativos que se adelantan para la concesión del estatuto del refugiado, el extranjero solicitante tiene derecho a que su caso sea examinado de manera objetiva por la autoridad administrativa competente predeterminada por la ley, a exponer libremente sus argumentos, a presentar y solicitar la práctica de pruebas conducentes y pertinentes, a ser notificado de las decisiones motivadas adoptadas en su*

---

*no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada. Además, independientemente de la posibilidad de revisión, en el marco del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, y según las regulaciones propias del ordenamiento jurídico de cada Estado, pueden existir determinados acciones o recursos de carácter judicial, por ejemplo de amparo o de habeas corpus, que sean rápidos, adecuados y efectivos para cuestionar la posible violación de los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención, o en la Constitución y en la ley de cada Estado”.*

<sup>37</sup> En el caso de la República de Colombia, es importante resaltar que el Estado colombiano es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de 1961; del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados del 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979 y suscribió la Declaración de Cartagena sobre los refugiados del 22 de noviembre de 1984.

<sup>38</sup> Citado de la sentencia T-250 de 2017.

*contra y a interponer los recursos que le otorgue la ley, a contar con un traductor oficial, y en últimas, a que se respeten y agoten cada de las etapas que integran estos procedimientos administrativos. De igual manera, puede invocar ante la administración, y posteriormente ante el juez de tutela, los derechos fundamentales que le han sido reconocidos en los instrumentos internacionales sobre refugiados, bien entendido, a condición de que su situación se ajuste a los supuestos de hecho descritos en las normas internacionales”.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado, a lo largo de una extensa jurisprudencia, que el artículo 29 de la Carta Política *“comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”*<sup>39</sup>. Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes.

Conviene recordar que, según lo ha entendido la jurisprudencia, el debido proceso aplica no solo en actuaciones judiciales, sino también administrativas<sup>40</sup>. En esta segunda hipótesis, este derecho puede ser definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, con el propósito de cumplir fines como los siguientes: *“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*<sup>41</sup>.

En suma, es claro que el Estado tiene la facultad de definir en su ordenamiento interno el procedimiento que empleará para la recepción y análisis de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados. Con todo, dicho procedimiento debe ser diseñado de forma tal que respete las garantías mínimas del debido proceso, reconocidas en el artículo 29 de la Constitución.

#### **3.4.4. Trámite que en el ordenamiento jurídico interno debe seguir una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.**

El ordenamiento jurídico colombiano regula el estatus de refugiado en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, el cual establece que se entiende por refugiado toda persona que reúna las siguientes condiciones:

<sup>39</sup> Ver, sentencia C-383 de 2000.

<sup>40</sup> Ver, entre otras, sentencia C-012 de 2013.

<sup>41</sup> Ver, sentencia C-980 de 2010.

*“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 haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u 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”.*

Se aprecia entonces que la **definición legal de la condición de refugiado es más amplia que la establecida en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1991**. Así, el literal a) del artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 reconoce que se considerará que es refugiada la persona que tenga temores fundados de ser perseguida por distintas situaciones, reproduciendo así la definición de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, tal como fue modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967. Por su parte, el literal b) de la mencionada norma incluye la noción de refugiados que fue establecida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, suscrita en 1984. Finalmente, el inciso c) reconoce la protección específica consagrada por la Convención contra la Tortura, que prohíbe la devolución, expulsión o extradición cuando existan razones fundadas para creer que la persona estaría en riesgo de ser sometida a tortura.

En ese mismo decreto, el Estado, en ejercicio de su facultad de configuración, estableció el procedimiento que debe seguirse para el trámite de las solicitudes de reconocimiento del estatus de refugiado. De acuerdo con esa norma, sus principales etapas y reglas se podrían resumir en las siguientes:

**1. 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.

**2. 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).

**3. 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 (artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015). 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 (artículo 2.2.3.1.4.2 del Decreto 1067 de 2015). 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.

**4. 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).

**5. Contenido de la solicitud.** El solicitante debe aportar determinada información específica y completa, entre la cual se encuentra un relato cabal y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud, con el propósito de que sea valorada de fondo (artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015).

**6. Causales de rechazo de la solicitud.** La Comisión Asesora podrá recomendar el rechazo de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en distintas hipótesis, incluyendo entre ellas la presentación reiterada de dos (2) o más solicitudes por parte del solicitante sin que se identifiquen nuevos hechos o pruebas que la justifiquen (artículo 2.2.3.1.6.3 del Decreto 1067 de 2015).

**7. 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).

**8. 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).

**9. 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 ella procede del recurso de reposición en los términos que lo establece dicho código. De reconocerse la condición de refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá documento de viaje en el que se estampará la visa correspondiente. Todas las decisiones definitivas sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se comunicarán a Migración Colombia (artículo 2.2.3.1.6.15 del Decreto 1067 de 2015).

**10. Enfoque diferencial en la formulación de la solicitud.** El Decreto 2067 de 2015 establece reglas especiales a favor de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes que soliciten reconocimiento de su condición de refugiados. Respecto de las primeras, cuando presenten su solicitud acompañadas de familiares hombres, se les informará que pueden hacerlo de forma independiente (artículo 2.2.3.1.6.4 del Decreto 1067 de 2015). Respecto de los segundos, cuando no estén acompañados por sus padres o por alguien que ejerza su patria potestad, se le informará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que los represente, conforme a las disposiciones vigentes, en especial las contenidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia (artículo 2.2.3.1.6.5 del Decreto 1067 de 2015). Por lo demás, se prevé que, considerando el principio de unidad de la familia, a quien le sea reconocido el estatus de refugiado podrá solicitar que dicha condición se extienda a su núcleo familiar (artículo 2.2.3.1.6.13 del Decreto 1067 de 2015).

**11. Principio de no devolución a otro país.** Durante el trámite de la solicitud, no se devolverá al solicitante de refugio a otro país, sea o no el de origen, donde su vida, libertad o integridad personal peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas (artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015).

**12. Otorgamiento de medidas complementarias.** Una vez culminado el trámite administrativo con la ejecutoria de la resolución que negó la condición de refugiado, en los casos que la CONARE lo estime necesario podrá otorgar medidas complementarias, consistentes en adelantar las gestiones tendientes al trámite de documentos para el solicitante, a efectos de una posible

*regularización migratoria por otra vía distinta al refugio o a la salida definitiva del país, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión que negó la solicitud de reconocimiento de dicha condición (artículo 2.2.3.1.6.21 del Decreto 1067 de 2015)*<sup>42</sup>.

### 3.5. Examen del caso

Se trata de la señora MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA,<sup>43</sup> de nacionalidad cubana, quien pretende a través de este excepcional mecanismo el amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, refugio, salud y vida digna, en consecuencia, dejar sin efectos las resoluciones 5119 de 2021<sup>44</sup> y 6474 de 2021<sup>45</sup> expedidas por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, que no reconocieron su condición de refugiada, enfrentándose a una inminente deportación a su país de origen, además, desafiada del Sistema de Salud debido a la cancelación del salvoconducto SC-2 con ocasión de los actos administrativos cuestionados.

Como la primera instancia negó el amparo solicitado, la accionante impugna la decisión, porque considera que el fallador no valoró las pruebas aportadas, desentendió el bloque de constitucionalidad con relación al derecho de los refugiados, y en su lugar, dio la razón a las entidades que vulneraron sus derechos fundamentales.

Bajo este contexto, al constatar los supuestos fácticos y medios probatorios, se aprecia que el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES dio trámite a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado así:

- (i) **Solicitud de refugio.** La señora GÓMEZ DE LA MAZA pudo exponer los argumentos y los hechos con base en los cuales se fundamentaba la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, lo que efectivamente hizo el 12 de diciembre de 2018 donde expuso textualmente: “1). El 22 de julio/2015 toque tierra venezolana buscando la manera de encontrar empleo para poder reforzar mi posición económica tras seguir los pasos a mi hijo con finalidad de reunirnos, dada las circunstancias por

<sup>42</sup> La Sala es consciente de que alguna confusión puede surgir por el lenguaje legal, ya que a nivel internacional “medida complementaria” puede tener una connotación diferente de la que posee en Colombia. Así, en nuestro ordenamiento jurídico, consisten en “adelantar las gestiones tendientes al trámite de documentos para el solicitante, a efectos de una posible regularización migratoria por otra vía distinta al refugio o a la salida definitiva del país”. Por su parte, en derecho internacional se habla de “protección complementaria”, que hace referencia a situaciones distintas al reconocimiento del estatus de refugiado que merecen en todo caso protección internacional (ver *supra*, numeral **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Conviene destacar que esta protección internacional en Colombia fue incorporada a la definición legal de refugiado, mientras que las medidas complementarias se refieren a un asunto completamente distinto.

<sup>43</sup> De 65 años de edad. Condición migratoria irregular; reside en el municipio de Arauca- Arauca.

<sup>44</sup> Del 27 de septiembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”.

<sup>45</sup> Del 16 de noviembre de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 5119 del 27 de septiembre de 2021(...)”.

*mis escasos recursos. Por ende, hube de optar el salir por un tercer país. 2). Ya ubicada y en busca de trabajo en este nuevo país. Tuve la fatalidad de apenas mi llegada fui saqueada a lo que empeora mi situación. Gracias al sr .me protegió y salí ilesa de algún daño mayor...amen. 3). Finalmente hice algunas amistades que me apoyaron y me salieron algunos trabajitos de oficios, e incluso me permitieron quedarme en su propia residencia mientras tanto, así fui de poquito e ir reuniendo a lo que posteriormente continúe rodando hasta llegar a los llanos de San Fernando de Apure, donde conocía algunos de mis colegas cubanos y recobre un poco de fuerzas pero todo en vano. 4).una vez ubicada en San Fernando de Apure.( venezuela). Me dirijo a el Saime...para solicitar un permiso en mi condición de migrante irregular...pero sin logro alguno pues me decían que había que esperar bajaran planilla por internet. pues todo estaba bloqueado. Y mientras mas tiempo fue aun todo empeorando..así me pasaron dos años y medio. 5). En Lo adelante bajo las dificultades por la inflación del día a día se hizo aun mas difícil el continuar insistiendo para sobre vivir, todo fue convirtiéndose en una gran negativa. Cero medicamentos. Falta de alimentos etc etc... Por diversas razones es que en busca de una calidad de vida y subsistencia humanitaria me presento en este país en busca de apoyo mediante refugio con las autoridades competentes de este bello país como lo es: !Colombia.!". (sic).*

**(ii) Salvoconducto.** La accionante afirmó que con este documento logró afiliarse al Sistema de Seguridad Social en Salud, permitiéndole recibir atención médica; y que fue cancelado en virtud de las resoluciones que negaron el refugio.

**(iii) Entrevista.** Presentada el día 09 de diciembre de 2020, manifestó que, ingresó de manera irregular a Colombia el día 23 de enero de 2018, por vía terrestre a través del Estado de Apure Venezuela.

**En la relación detallada de los hechos expuso:**

*"Salí de Cuba aprovechando libre visado para Guyana Inglesa en condición de turista por estar en desacuerdo con el régimen del sistema Castrista, en busca de nuevas oportunidades y libertad". (sic).*

*"En vista de mi posición como extranjera migrante irregular y habiéndome integrado a su país (COLOMBIA) desde Venezuela, me vi en la penosa necesidad y temor a salvo guardar mi vida por falta de recursos de primera necesidad y sin modo alguno de poder conseguir efectivo para subsistir a la situación catastrófica por la que esta atravesando el país venezolano ...por ende hube de tomar la decisión de seguir en dirección y buscando la posibilidad de apoyo para no perecer y defender mi vida, de haber continuado persistiendo en un país acabado con una economía quebrantada de seguro ya no estaría haciendo el cuento...disculpe esta última expresión si les parece algo cursi.*

*Por todo lo antes expuesto entre otras cosas como la ausencia de medicamentos, alimentación los escasos del efectivo ya ni apenas al alcance...me preguntaba como poder vivir en un país desconocido pasando por todo tipo de vicisitudes sin ver alivio o solución alguna de inmediato.*

*Ya no podía aguantar otra 2da historia a estas alturas de mi vida con un mismo o peor menú que el de mi tierra natal CUBA en busca de nuevas oportunidades...a pesar de mis años y tras las huellas de mi hijo que también huyo del sistema castrista. Que desde luego lo dejamos todo persiguiendo un cambio nuevo y no para caer en una pesadilla peor...*

*Gracias a algunos colegas amigos y otras pocas amistades me tendieron la mano tanto al principio como al final de la decisión tomada... el de continuar camino nuevo dirigiéndome hasta llegar a este lindo país...COLOMBIA Al que tengo mucho que agradecer A todas estas lindas personas con las que me he encariñado y relacionado donde también encontré apoyo en lo mucho y lo poco, pero con la mejor calidad y buena intención de empuje para ir saliendo adelante a pesar de mi salud que no me acompaña mucho. (...)" (sic).*

“Les sumo además este relato, por tanto:

*En termino de 2 años y medios estimado y algo más; desde mi entrada a Venezuela en el año 2015 hago mención... dada mis circunstancias por las que viví en país venezolano y mi posición como migrante extranjera en el mismo, sin haber obtenido legalidad alguna para mi interés. A falta de escasos recursos por así decir entre otras inquietudes desfavorables y amenazadoras sentí la vulnerabilidad tras mis pasos e inseguridad cada día...por algunos tropiezos ...pues la verdad me sentía expuesta a peores daños hacia mi persona contradictoriamente en cuanto a la política y sistema por el régimen dominante al que hoy siguen sometidos al igual que mi Cuba tierra de origen. Fue como una gran pesadilla sintiéndome deslumbrada en susodicho país luego de haber salido huyendo de un mismo sistema de mi tierra (Cuba) bajo el régimen Castrista donde perdí toda mi juventud y gran parte de vida”. (sic).*

**En cuanto a las siguientes preguntas respondió:**

6. ¿Es o ha sido miembro de alguna organización, grupo político, religioso, indígena, LGBTI+ u otro, en su país de origen? **RTA/ NO.**
7. ¿A qué se dedicaba en su país de origen? **RTA/ Trabajaba por cuenta propia como repostera en mi casa.**
8. ¿Ha sido objeto de arresto o detención por organismos de seguridad de su país de origen? **RTA/ NO.**
9. ¿Recibió algún tipo de amenaza o ha sido perseguido por parte de algún tipo de autoridad, grupo o persona en su país de origen? **RTA/ NO.**
10. ¿Realizó algún tipo de denuncia ante alguna autoridad, o solicitó protección de organismos internacionales, relacionada con los hechos que le hicieron salir de su país de origen? **RTA/ NO.**
11. ¿Sabe usted si existen procesos judiciales u órdenes de detención en su contra en su país de origen? **RTA/ NO.**
12. ¿Por qué eligió a Colombia para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado? **RTA/ Por tratarse de ser un país libre, emprendedor, capitalista y de oportunidades.**
13. ¿Qué haría en caso de que no le sea concedido el reconocimiento de la condición de refugiado? **RTA/ Apelaría a la decisión del caso y solicitaría la revisión a que haya lugar.**
14. . ¿Tiene Permiso Especial de Permanencia? **RTA/ NO.**
15. ¿Desempeña alguna actividad laboral u oficio en Colombia? **RTA/ Emprendedora día a día.**
16. ¿Qué proyectos ha contemplado desarrollar en caso de quedarse en Colombia? **RTA/ Repostería y panadería.**
17. ¿Tiene algo más que agregar o aclarar? **RTA/ Espero con fe, mi solicitud sea aprobada.**
18. ¿Está de acuerdo con ser notificado de los trámites de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado vía correo electrónico? **RTA/ SÍ**

**(iv) Decisión.** El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES mediante la Resolución No. 5119 del 27 de septiembre de 2021, dispuso:

“ARTÍCULO 1. No reconocer la condición de refugiado a la cubana MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA (...).

ARTÍCULO 2. Contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición que podrá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

ARTÍCULO 3. Comunicar la decisión adoptada a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al Grupo de Visas e inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, de acuerdo con lo proveído en el artículo 2.2.3.1.6.15. del Decreto 1067 del 2015”.

El Ministerio, motivó el acto administrativo, realizó el análisis de antecedentes, consideró que la accionante abandonó voluntariamente el país de origen por razones económicas, y, determinó que, **“las condiciones particulares y concretas de los hechos que sustentan la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por la solicitante, así como las declaraciones textuales en desarrollo de la entrevista surtida, es posible colegir también que no median fundados temores de persecución a la luz de lo previsto en la decisión del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el artículo 2.2.3.1.1.1., del Decreto 1067 de 2015.”**. (sic).

- (v) **Recurso de reposición.** La señora GÓMEZ DE LA MAZA tuvo la oportunidad de controvertir la decisión de la autoridad encargada de decidir su solicitud, pues presentó recurso de reposición, donde solicitó revocar la Resolución No. 5119 de 2021; en el escrito expuso:

“Inicialmente, cuando me encontraba en Cuba, fui víctima de amenazas, de agresión física y verbal con palos de escoba y huevos que lanzaban a mi hogar, rompiendo las pocas ventanas que tenía mi casa. Para ese tiempo, vivía con mi hijo y los dos teníamos que aguantarnos estos atropellos, además no tenía trabajo estable; siendo sincera como en todo lo que he dicho, básicamente dependíamos del papá de mi hijo, luego de separarnos, él tomó su rumbo y quedamos completamente los dos solos, rebuscándome para sostenernos.

Pero solo quien lo vive, sabe realmente como se siente que un país que lo vio nacer a uno, esté haciendo que infinidades de familias se desintegren y se separen, al verse obligados a huir de su propio país, por causa de la crisis que estaba destruyendo todo.

Mi hijo viviendo todo ese entorno desde pequeño, entendía el problema y toda la situación que a futuro conduciría si continuaba conmigo aguantando insultos, agresiones y amenazas por las que constantemente estábamos rodeados, por lo que se vio obligado a huir, dejando una profunda tristeza en mí, pero agradecida también porque sabía la mejor vida que tendría si podía liberarse de ese gobierno opresor, que nos sometía y cometía actos de tiranía, abusando de poder sin limitación alguna.

Aunado a ello, como la suscrita menciona, no era posible contar con un trabajo, imposibilitando esto el acceso al mínimo vital, cuya supervivencia solo dependía de mi persona, pues me encontraba sola en mi país de origen porque mi hijo, quien tuvo oportunidades de huir del país, fue en busca de una vida digna; quedando en estado de soledad, con el riesgo de enfermarme y no contar con un apoyo y/o servicio en salud, o los medios para costearme mis medicamentos, ya que debido a tantas situaciones degradantes por las que tuvimos que pasar, empecé a presentar pérdida de cabello, desencadenando incluso patologías diagnosticadas por consulta externa, como tumefacción, masa o prominencia intraabdominal y pélvica, a lo que se me ordena la realización de urotac para caracterizar la masa descrita.

*Lo anterior, de acuerdo a historias clínicas de SERVICIOS MÉDICOS FAMEDIC S.A.S, la cual anexaré como prueba junto con el resultado de un estudio por la IPS RADIOSALUD S.A.S que corresponde a un QUISTE COMPLEJO RENAL DERECHO, ATEROMATOSIS y CAMBIOS DEGENERATIVOS EN COLUMNA LUMBAR y el examen de mamografía. (...). (sic).*

- (vi) Decisión del recurso:** *Mediante Resolución 6474 del 16 de noviembre de 2021, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES no repuso la decisión anterior; acto administrativo que fue debidamente motivado y fundamentado, analizó el debido proceso y realizó la valoración del material probatorio.*

*Además, de conformidad con el artículo 2.2.3.1.6.14 del Decreto 1067 de 2015 comunicó a MIGRACIÓN COLOMBIA para que expida un nuevo salvoconducto hasta por el término de treinta (30) días calendario, tiempo en el cual la señora deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes.*

Conforme a lo anterior, surge palmario que el trámite administrativo adelantado en el presente caso se ciñó a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015 en concordancia con los tratados internacionales. En efecto, hubo una valoración objetiva del expediente por parte del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, quien garantizó cada etapa del procedimiento, la exposición de los hechos, la práctica de pruebas, emitió decisiones motivadas y permitió la interposición de recursos; donde se logra constatar que, efectivamente desde la presentación de la solicitud de refugio, y lo relacionado en la entrevista por la señora GÓMEZ DE LA MAZA, las particularidades de los hechos no se ajustan a las condiciones establecidas en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, el cual establece que se entiende por refugiado toda persona que reúna las siguientes:

*“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 haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u 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”.*

Pues en su caso, como expuso en la solicitud de refugio, la determinante salida de Cuba ocurrió por su situación económica, y para buscar nuevas oportunidades; hechos que fueron ratificados en la entrevista, donde precisamente, respondió que no pertenecía a ninguna organización, grupo político, religioso, indígena, LGBTI u otro, tampoco que haya sido objeto de arresto o detención por organismos de seguridad de su país, así como de amenazas por alguna autoridad, grupo o persona.

Por último, en lo que respecta a una inminente devolución a su país, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES no amenazó ni vulneró los derechos fundamentales a la accionante, ya que en ningún momento dispuso su deportación a Cuba. Adicionalmente, conforme a la regulación del procedimiento de valoración de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados, en particular, el artículo 2.2.3.1.6.3 del Decreto 1067 de 2015), es posible que la accionante presente nuevamente una solicitud de reconocimiento de dicha condición y esta sea estudiada de fondo si aporta pruebas o hechos nuevos a los planteados en la solicitud que dio origen al presente proceso de tutela.

Así las cosas, como quiera que, en el presente asunto no existe el mínimo elemento que acredite la vulneración de los derechos fundamentales a la señora MERCEDES CHAVIANO GÓMEZ DE LA MAZA, por parte de las entidades accionadas, se confirmará la sentencia impugnada que negó el amparo solicitado.

### **Cuestión final**

En cuanto a las órdenes emitidas por la primera instancia tanto al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES como a MIGRACIÓN COLOMBIA, se mantendrán incólumes, teniendo en cuenta que no fueron cuestionadas por las entidades destinatarias de las mismas, las cuales quedaron en firme.

### **3. DECISIÓN.**

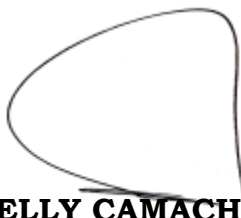
En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada.

**SEGUNDO:** Luego de las notificaciones correspondientes, remítase la actuación a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada Ponente



**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada



**LAURA JULIANA TAFURT RICO**  
Magistrada