

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Sustanciador: Alfredo de Jesús Castilla Torres.

Para ver el expediente virtual, utilice este enlace: [T-2021-00463](#)

Barranquilla, D.E.I.P., agosto dieciocho (18) de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Se decide la impugnación interpuesta por la parte accionante, contra la sentencia proferida el 23 de julio de 2021, por el Juzgado Noveno de Familia Oral del Circuito de Barranquilla, Atlántico, dentro de la acción de tutela instaurada por el Gabriel Enrique Moreno Montero, contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado-Conare, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso en conexidad con el con el principio de confianza legítima y derecho de asilo.

ANTECEDENTES

1. HECHOS

Los hechos que le sirven de fundamento a la presente acción, pueden ser expuestos así:

1.1. Afirma la parte accionante que, es de nacionalidad venezolana, país en el que ejercía cargos dentro del cuerpo de policía. Señala que al temer por su integridad personal y la de los miembros de su familia, ingresó a territorio colombiano irregularmente, el pasado 26 de julio de 2018.

1.2. Que, el 14 de septiembre de 2018, solicitó al Estado Colombiano, el reconocimiento de la condición de refugiado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

1.3. Manifiesta que, el 10 de octubre de 2018, como consecuencia de su solicitud, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, le hizo entrega del salvoconducto de permanencia SC2, bajo el historial extranjero No. 891801, tendiendo a la fecha, las siguientes prorrogas: (Salvoconducto No. 1260676: vigente del 10/10/2018 al 09/01/2019; Salvoconducto No. 1272419: vigente del 10/01/2019 al 09/04/2019; Salvoconducto No. 1289545: vigente del 12/04/2019 al 11/07/2019; Salvoconducto No. 1311971: vigente del 22/07/2019 al 20/10/2019; Salvoconducto No. 1332771: vigente del 28/10/2019 al 26/01/2020; Salvoconducto No. 1355668: vigente del 03/02/2020 al 03/03/2020; Salvoconducto No. 1361752: vigente del 04/03/2020 al 02/04/2020; Salvoconducto No. 1373706: vigente del 10/09/2020 al 07/03/2021; Salvoconducto No. 1402088: vigente del 09/04/2021 al 05/10/2021).

1.4. Indica que, en noviembre de 2019, fue citado a entrevista personal (la cual constituye una de las etapas de este trámite) y una vez terminada la entrevista le informaron

que a mas tardar 30 días hábiles estarían emitiendo la decisión definitiva sobre su situación administrativa como solicitante de refugio.

1.5. Que, en vista de la falta de pronunciamiento, el 26 de agosto de 2020, radicó derecho de petición, a través de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitando se emitiera en 48 horas resolución de fondo sobre la solicitud de reconocimiento como refugiado y que en caso de no ser posible le informaran la fecha en la que se emitiría dicha resolución.

1.6. Que, el 11 de septiembre de 2020, recibió respuesta a su petición, en la que se le indicó que, el Decreto 1067 de 2015 no prevé término para adelantar cada etapa del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y que dado el altísimo número de solicitudes de refugio que se están recibiendo, que superan las 20.000, se están tramitando de acuerdo con el orden de radicación, en garantía del derecho al debido proceso y al derecho de igualdad de todos los extranjeros solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

1.7. Que, el 16 de diciembre de 2020, elevo nueva petición a través de correo electrónico, en el que solicitó información del trámite de su solicitud de determinación en su calidad de refugiado, recibiendo respuesta el 06 de enero de 2021, en el que le indicaron que, *"su caso será sometido a consideración de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) en el presente año, con el propósito de que emita una recomendación a la señora Ministra de Relaciones Exteriores, quien adoptará la decisión de la que trata el artículo 2.2.3.1.6.9. del Decreto 1067 de 2015"*.

1.8. Que, en vista del tiempo transcurrido sin que se haya proferido la resolución, elevó nueva petición en fecha 18 de mayo de 2021, en la que solicitó información del trámite de la solicitud. Que el 06 de julio de 2021, recibió respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que le manifestaron que, la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentra surtiendo las etapas del procedimiento de que trata el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015.

1.9. Arguye que, la demora en el procedimiento de refugiado ha implicado la imposibilidad de abrir una cuenta bancaria; la imposibilidad de conseguir un trabajo formal, la pérdida de ofertas laborales porque el salvoconducto de permanencia no es un documento válido para muchos empleadores; la imposibilidad de suscribir un contrato de arrendamiento con una agencia inmobiliaria entre otros.

1.10. Que, a la fecha de presentación de la presente acción constitucional, no le ha sido notificada la resolución que resuelve de fondo su situación administrativa como solicitante de refugio, aún cuando la entidad le indicó que emitiría la resolución diciembre de 2020.

Conforme a lo anterior, solicita le sea concedida la tutela de sus derechos a la petición, al debido proceso en conexidad con el principio de confianza legítima, al derecho al asilo y al derecho al plazo razonable, y en consecuencia se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el término de 48 horas, proceda a notificar la resolución de fondo de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

ACTUACIÓN PROCESAL

El conocimiento de la presente acción de tutela le correspondió en primera instancia al Juzgado Noveno de Familia Oral del Circuito de Barranquilla, Atlántico, que, mediante auto del 15 de julio de 2021, procedió a admitir la acción constitucional, concediéndoles el término de 02 días, para que las accionadas rindieran informe sobre los hechos que motivaron la acción constitucional.

Recibiéndose la respuesta de las partes, el Juzgado de Conocimiento mediante providencia del 23 de julio de 2021, resolvió negar la tutela de los derechos invocados, la anterior decisión fue impugnada oportunamente por el accionante siendo concedido el recurso mediante auto de fecha 30 de julio de 2021.

CONSIDERACIONES DEL A QUO

El Juez A quo, considera que "(...) Si bien la solicitud del actor no ha sido resuelta de fondo, está demostrado que se encuentra en trámite, lo que le ha sido informado, quien cuenta con una medida de regulación migratoria temporal como lo es el salvoconducto de permanencia (SC2) para trámite de refugio, lo que permite a estos extranjeros acceder a toda la oferta del Estado Colombiano, en materia de salud, educación, trabajo, sistema bancario, entre muchos otros servicios públicos y sociales.

El procedimiento de determinación de la condición de refugiado, no constituye un trámite de regularización migratoria, ni tampoco un mecanismo de asistencia económica, ni de asistencia en servicios públicos sociales, ni de salud, sino que corresponde a una figura de protección internacional, en virtud de la cual un segundo o tercer Estado decide, soberanamente, reconocer o no la condición de refugiado a un extranjero, a quien presuntamente su país de origen o de última residencia no le habría brindado la protección nacional que dicha persona solicitaba

Al accionante no se le ha violado el debido proceso, por cuanto en el trámite administrativo se están surtiendo todas las etapas previstas el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015".

ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

El señor Gabriel Enrique Moreno Montero, parte accionante, sustentó el recurso de impugnación, argumentando que:

- El fallo que decidió sobre la vulneración de sus derechos fundamentales a la petición, al debido proceso en conexidad con el principio de confianza legítima, al derecho al asilo y al derecho al plazo razonable, debió reconocer que la interpretación que hace el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Decreto 1067 de 2015 no consulta la realidad normativa, puesto que dicho entendimiento hace que la solicitud esté sujeta a un plazo indeterminado.
- El presente caso se constata una vulneración específica al derecho al acceso a la administración de justicia, toda vez que la jueza de primera instancia

formuló erróneamente el problema jurídico, a pesar de que en la acción de tutela se presenta este de manera clara y evidente, lo cual, a su vez, se constituye en un indicio de sesgo a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores, que resulta palmario ante la escasa o nula argumentación empleada por la jueza constitucional pues, únicamente, se sustentó en un fallo de tutela del Tribunal Superior de Medellín–Sala Penal del 12 de noviembre de 2020 en el que se señaló que “[...]el reconocimiento de la condición de refugiado es un trámite administrativo que no es equiparable al ejercicio del derecho fundamental de petición. No sería viable exigirle a la entidad que proceda a resolver de fondo el asunto en un término perentorio específico, son pena de desconocer, entre otras cosas, la autonomía de la entidad en la organización de sus procesos y el orden de los demás solicitantes que están a la espera de que se resuelva su condición de refugiados”.

- Que, si la jueza de primera instancia decidió acudir a jurisprudencia foránea, omitió referenciar que ese mismo Tribunal, en proceso con Radicado No. 05001310900620210005901, determinó lo siguiente: “Conforme al anterior texto, para este juez colegiado el Decreto 1067 de 2015 sí fija un término para el reconocimiento de la condición de refugiado, este es, en principio de 180 días calendario, pero que puede ser prorrogables por lapsos iguales, ¿cuántos?, por la expresión en plural “lapsos iguales” se entienden que 2 o más, pero ¿son admisibles infinitas prórrogas, como entiende el Ministerio de Relaciones Exteriores? Para atender este interrogante, sin respuesta inmediata en la Ley, debe recordarse que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en las leyes especiales (artículo 3 de la Ley 1437 de 2011). En virtud de ello, se traen a colación tres principios que rigen la administración pública: i) eficacia: las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa; ii) economía: las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas; y, iii) celeridad: las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.
- Que, por ende, si la entidad accionada recibió la solicitud de refugio del accionante en septiembre de 2018, a la fecha, ya han transcurrido casi 3 años, esto es, más de 1.000 días, cuando la norma hace referencia a que “[e]l

salvoconducto será válido hasta por ciento ochenta (180) días calendario, prorrogables por lapsos iguales, mientras se resuelve la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”.

- Que, la jueza de primera instancia yerra al centrar el problema jurídico cuando afirmó que “[a]l accionante no se le ha violado el debido proceso, por cuanto en el trámite administrativo se están surtiendo todas las etapas previstas el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015”, puesto que debió direccionar su argumentación a la evidente incertidumbre de la que ha revestido la entidad accionada a este trámite. Esto, como tal, vulnera el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia porque desconoce el punto central de la vulneración de los derechos evidenciándose que no existe una plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales, a partir de la ausencia del estudio juicioso del caso.

CONSIDERACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y su reglamentación en los decretos 2591 de noviembre 19 y 1991, 306 de febrero 19 de 1992 y 1382 de julio 12 de 2000, toda persona tiene derecho a instaurar la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales constitucionales, como un mecanismo subsidiario de defensa de los mismos, a falta de otro medio judicial de amparo.

Regulación constitucional y legal del refugio en Colombia.

"La Constitución de 1991 expresamente no alude en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales. Por el contrario, el artículo 36 superior reconoce el derecho de asilo "en los términos previstos en la ley", institución jurídica que si bien no es igual a aquella del refugio, guarda con todo algunas semejanzas con éste, en particular, en cuanto a los fines de protección internacional del ser humano que se persiguen con uno y otro.

Al respecto cabe señalar 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. Compromisos internacionales que, en virtud del artículo 9 constitucional, en consonancia con el principio de la ejecución de buena fe de los instrumentos internacionales, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, Colombia debe estrictamente cumplirla, lo cual conlleva que sean tomadas las medidas legislativas y administrativas necesarias para que sean respetados y garantizados los derechos de las personas que demanden y obtengan el estatuto de refugiado en nuestro país.

Aunado a lo anterior, el artículo 100 de la Carta Política dispone que "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”.

Ahora bien, en cumplimiento de estos compromisos internacionales, durante la vigencia de la Constitución de 1886 el Presidente de la República expidió el decreto 2817 de 1984, normatividad que fue reformada por el decreto núm. 1598 de 1995 "Por medio del cual se establece el estatuto para la determinación de la condición de refugiado, se deroga el decreto 2817 de 1984 y se dictan normas sobre la Comisión Asesora y otras disposiciones", regulación interna que desarrolla de manera parcial algunas disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, en lo que atañe a las autoridades administrativas nacionales competentes para examinar las solicitudes de refugio, el trámite que deben seguir éstas desde su presentación hasta la adopción de la decisión final, así como los efectos jurídicos que se generan bien sea debido al reconocimiento de la condición de refugiado, bien cuando la petición haya sido resuelta de manera negativa.

En suma, la concesión del estatuto de refugiado se encuentra regulado directamente y de manera parcial, por un decreto reglamentario de una ley aprobatoria de un tratado internacional. De allí que, necesariamente estas disposiciones deben ser interpretadas a la luz de la Constitución y del tratado internacional que ha sido incorporado al orden interno colombiano mediante una Ley de la República, en especial, en lo referente a las cláusulas de inclusión y de exclusión; las garantías que deben rodear el trámite de una solicitud de refugio; los derechos y los deberes que conlleva la devolución y la condición de refugiado, así como la manera como deben operar las cláusulas de cesación de la calidad de refugiado, esto es, la figura de la expulsión. En otros términos, el Decreto 1598 de 1995 constituye una normatividad interna que instrumentaliza tan sólo algunas disposiciones internacionales sobre el estatuto de los refugiados.”¹

CASO CONCRETO

El recurso de impugnación interpuesto por el señor Gabriel Enrique Moreno Montero, parte accionante, está dirigido a que se revoque la providencia de primera instancia que negó la tutela de los derechos de petición, debido proceso en conexidad con el principio de confianza legítima y derecho de asilo, los cuales delata vulnerados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al no haber proferido resolución frente a su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado en territorio colombiano.

Entonces, procede el Despacho a determinar si en efecto, el actuar de la autoridad accionada atenta o no contra los derechos invocados por la parte actora y si le asiste razón al *A quo*.

Está demostrado en el presente caso que:

- presentó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado el 18 de septiembre de 2018.
- La solicitud anterior, fue admitida el 09 de octubre de 2018, por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- La autoridad accionada, realizó entrevista al actor con el fin de ampliar la narración de los hechos objeto de la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, el 29 de noviembre de 2019

¹ Sentencia T-704/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- El accionante elevó petición en agosto 29 de 2020, ante la entidad accionada, solicitando fuera emitida resolución de reconocimiento de condición de refugiado, obteniendo respuesta el 11 de septiembre de 2020.
- El accionante elevó petición en noviembre 04 de 2020, solicitando información del proceso de su solicitud, recibiendo respuesta el 05 de noviembre de 2020.
- El accionante elevó petición el 16 de diciembre de 2020, solicitando fuera emitida la resolución de su solicitud, siendo respondida en enero 05 de 2021.
- El accionante, cuenta con salvo conducto SC2, siendo el más reciente solicitado el 15 de marzo de 2021, siendo autorizado el Salvoconducto No. 1402088, vigente del 09/04/2021 al 05/10/2021.

De tal manera que, el actor considera como hecho vulnerador de sus derechos, que, desde el 18 de septiembre de 2018, que radicó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a la fecha de interpuesta la presente acción, el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha proferido resolución, a pesar de haber realizado distintas peticiones solicitando que esta sea emitida, pues alude que, la omisión de la accionada, le ha impedido entre otras, acceder a un trabajo y abrir una cuenta bancaria.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su escrito de contestación de la tutela, indicó que, el proceso del señor Moreno Montero, se encuentra en etapa de estudio y decisión, la cual consiste en que, una vez completadas las fases previas, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) estudiará el expediente del solicitante de refugio y emitirá una recomendación a la Ministra de Relaciones Exteriores, con el propósito de que se adopte una decisión sobre si se reconoce o no la condición de refugiado al extranjero, en aplicación de los artículos 2.2.3.1.6.8. y 2.2.3.1.6.9. del Decreto 1067 de 2015. La decisión que se adopte será notificada en los términos que, establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y frente a la cual proceden los recursos de Ley.

También señaló la entidad accionada que, el Decreto 1067 de 2015 no prevé termino para adelantar y/o tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, toda vez que la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado se estudia y analiza a la luz de lo previsto en los instrumentos internacionales y la normativa interna que regula la materia.

De acuerdo a lo anterior, se logra establecer que lo pretendido por la parte accionante es que, en garantía del derecho de petición, le sea concedida la calidad de refugiado.

Al respecto es preciso advertir que no considera la Sala que la entidad accionada vulnere el derecho de petición del accionante, toda vez que los términos previstos por la ley para otorgar respuesta a las peticiones no le son aplicables al trámite de reconocimiento de condición de refugiado, puesto que, éste está regulado por el Decreto 869 de 2016 y el Decreto 1067 de 2015, los cuales prevén un procedimiento de carácter administrativo que implica llevar a cabo una serie de etapas, de los cuales este Despacho no puede pasar por alto, pues no se encuentra dentro de la orbita del juez constitucional, modificar los términos, requisitos, y/o etapas que se requieren para el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Adicionalmente, de las pruebas aportadas, se tiene que la accionada ha otorgado respuesta a cada una de las solicitudes del actor, dentro de los términos señalados en la ley 1755 de 2015, de forma clara, de fondo y congruente con lo requerido por el peticionario, informándole la etapa en que se encuentra su solicitud y las causas que han imposibilitado que a la fecha haya proferido resolución.

Ahora bien, de cara a lo manifestado por el actor respecto a los perjuicios que le ha generado la tardanza en la resolución de reconocimiento de la condición de refugiado, encuentra la Sala, que el señor Moreno Montero, en la actualidad cuenta con el Salvoconducto tipo SC2, expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que permite al extranjero la permanencia en el territorio colombiano y acceder a toda la oferta del Estado, esto es la posibilidad de adquirir un empleo, realizar trámites de tipo bancarios, acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud, educación y otros; por lo que no es de recibo lo argüido por el actor, pues no se avizora que la expedición de la mencionada resolución interfiera en dichas actividades, esto teniendo en cuenta que, el mencionado procedimiento no constituye un trámite de regularización migratoria.

Conforme a lo anterior, considera la Sala, le asiste razón al *A quo*, al no encontrarse vulneración alguna a los derechos de petición, debido proceso en conexidad con el principio de confianza legítima y derecho de asilo, por lo que se confirmará la providencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Noveno de Familia Oral del Circuito de Barranquilla, Atlántico, de fecha 23 de julio de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en Sala Segunda de Decisión Civil - Familia, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO. Confirmar la sentencia emitida por Juzgado Noveno de Familia Oral del Circuito de Barranquilla, Atlántico, calendado el 23 de julio de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

TERCERO. Envíense telegramas al accionante, al representante legal de la entidad accionada y al Defensor del Pueblo, para notificarles la presente decisión.

ALFREDO DE JESUS CASTILLA TORRES

CARMIÑA ELENA GONZÁLEZ ORTIZ

CATALINA ROSERO DIAZ DEL CASTILLO

Firmado Por:

Alfredo De Jesus Castilla Torres
Magistrado
Sala 003 Civil Familia
Tribunal Superior De Barranquilla - Atlantico

Carmiña Elena Gonzalez Ortiz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 6 Civil Familia
Tribunal Superior De Barranquilla - Atlantico

Catalina Rosero Díaz Del Castillo
Magistrado
Sala Civil Familia
Tribunal Superior De Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez
jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:
6ef57d6fcd72cff9b6480069c2b32b866fe8048d2d5cec66441baf6724cd9
ef1

Documento generado en 18/08/2021 03:31:58 p. m.