

## Proyecto de Decreto: “Por el cual se adiciona la medida de carácter excepcional y temporal para atender las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por personas de nacionalidad venezolana”

**Adición:** Sección 9 al Capítulo 1 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores.

### I. Consideraciones generales

El proyecto de Decreto por el cual se adiciona la sección 9 al Título 3 del Decreto Reglamentario 1067 de 2015 concerniente a los asuntos relativos a la condición de refugiado, tiene como objeto tramitar de forma ágil las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por personas de nacionalidad venezolana hasta el 31 de diciembre de 2022; lo anterior, atendiendo por un lado a las normas nacionales y a los instrumentos internacionales suscritos en Colombia sobre protección internacional, y por otro lado, al contexto que evidencia que debido a la crisis económica, política, social y humanitaria en Venezuela, entre los años 2015 al 2021 las solicitudes de refugio de la población venezolana, han aumentado como consecuencia de un alto ingreso de los flujos migratorios con necesidad de protección internacional.

Conforme a lo mencionado, existe un represamiento en el trámite de dichas solicitudes, razón por la cual en el año 2020 en el marco de su competencia la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), recomienda adoptar una medida de carácter excepcional y temporal que permita la agilidad de los tramites de solicitudes.

Sin embargo, la proyección de Decreto, desconoce en su conjunto los estándares internacionales y jurisprudenciales internos, asociados con la garantía de derechos como el refugio y el debido proceso, juntos consagrados en diferentes instrumentos internacionales de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), a saber, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que a su vez hacen parte fundamental del bloque de constitucional interno.

En relación con el Derecho a la protección internacional, en la Opinión Consultiva OC 21/14 la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que *“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”*, es decir, las obligaciones que generan para los estados los estándares de DIR y el DIDH no son discrecionales, y sí bien hay una potestad de cada Estado de generar los procedimientos asociados con la solicitud, estudio y reconocimiento de la condición de refugiado, por los derechos vinculados a este estatus, no pueden abordarse dichos procedimiento bajo las lógicas generales de los trámites ante la administración pública, por lo anterior, es equivocado que desde los considerandos del Decreto se establezca como objetivo para generar estas medidas extraordinarias, la descongestión de la instancia encargada del estudio de las solicitudes de refugio presentadas por la población de nacionalidad venezolana en Colombia, aún en detrimento del tiempo, diversidad de escenarios, e incluso del principio de confidencialidad con el cuál debería abordarse el análisis de las mismas.

Así mismo, las medidas extraordinarias propuestas generan un alto riesgo de vulneración al derecho al debido proceso de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana en Colombia, lo anterior, además comportándose en una medida administrativa a todas luces discriminatoria y con elementos de xenofobia<sup>1</sup> para un conjunto población, que incluso la misma Corte Constitucional Colombiana ha catalogado como sujeto de especial protección, en atención a sus altos grados de vulnerabilidad<sup>2</sup>. En relación con el derecho al debido proceso dentro de las solicitudes de refugio, ha indicado esta Honorable Corte Constitucional que *“[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*

---

<sup>1</sup> En el artículo 2.2.3.1.9.1. del proyecto de Decreto establece que el primer requisito para dar paso a la implementación de las medidas extraordinarias dentro de las solicitudes de refugio, es que la persona tenga nacionalidad venezolana.

<sup>2</sup> La jurisprudencia constitucional ha establecido que, los migrantes irregulares son sujetos de especial protección para los Estados en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran, y que se deriva, entre otras, del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local y la ausencia de lazos familiares y comunitarios (Sentencia T-956 de 2013). Esta vulnerabilidad se agrava con la crítica situación económica en la que suelen llegar desde su país de origen, particularmente los migrantes de nacionalidad venezolana, y por su falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales cuando se encuentran en situación migratoria irregular.

***y pertinentes, a ser notificado de las decisiones motivadas adoptadas en su 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”<sup>3</sup>*** Subrayado fuera del texto, todas las garantías mencionada se encuentran además en consonancia con los presupuesto de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, relativos a las garantías judiciales que deberían tener todas las personas dentro del territorio de cualquiera de los Estados firmantes, entre ellos Colombia.

Finalmente, es importante recordar que en el artículo 228 de la Constitución Política y en variadas sentencias de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, se ha indicado que siempre deberá prevalecer la garantía del derecho sustancial sobre el procesal, lo anterior, en consonancia con los fines esenciales del Estado, y el cumplimiento de los estándares de acceso a derechos humanos con los que se ha obligado el país en el marco del Derecho Internacional.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 704 de 2003.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 029 de 1995; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 339 de 2015; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 268 de 2010, entre otras.

## II. Observaciones e inquietudes

Artículo	Comentarios	Inquietudes
<p><b>Artículo 2.2.3.1.9.1.</b> Adóptese una medida de carácter excepcional y temporal, para tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas hasta el 31 de diciembre de 2022, por personas de nacionalidad venezolana, que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <p>1. Tener nacionalidad venezolana</p> <p>2. Haber presentado la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado hasta el 31 de diciembre de 2022, con el lleno de los elementos de información establecidos en el artículo 2.2.3.1.6.2. del Decreto 1067 de 2015, y que la misma haya sido admitida para estudio.</p> <p>4. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional y/o internacional por delitos comunes, particularmente aquellos asociados con delitos como terrorismo, trata y tráfico ilegal de personas, narcotráfico, lavado de activos, delitos informáticos y cualquier otro que atente contra la seguridad nacional.</p> <p>5. No tener una medida de deportación o expulsión vigente.</p> <p>Parágrafo. Las circunstancias que presente el solicitante que se relacionen con el numeral 4, podrán</p>	<p><b>Numeral 1.</b> Al establecer como uno de los requisitos para acceder a esta medida ser de nacionalidad venezolana, se están aplicando criterios de discriminación que no tienen en cuenta las condiciones de la población a los que se están aplicando, por ende, no podríamos hablar de una discriminación positiva. Adicional, se desconoce que muchas de estas familias son mixtas, es decir, el mismo proceso migratorio indica que hay un porcentaje importante de NNA que no tienen la nacionalidad venezolana, no tienen la nacionalidad colombiana o están en riesgo de Apatridia, con este requisito, no podrían hacer parte de los núcleos familiares de las solicitudes, vulnerando así principios como el de la unidad familiar.</p> <p><b>Numeral 2.</b> es preciso mencionar que la admisión de la solicitud debe estar atravesada por el Derecho al Debido Proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política en armonía con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos instrumentos parte del bloque de constitucionalidad en Colombia; dichas normas establecen explícitamente que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (...)”<sup>5</sup> y a “ser oída públicamente”. Lo que significa que las inadmisiones deben estar cobijadas por el</p>	<p>Frente a los casos de rechazo de plano de las solicitudes de refugio, con ocasión de la implementación del ETPMV, cuya consecuencia es la vulneración a la protección internacional, ¿Cómo se plantea la reconfiguración de dicha práctica?</p> <p>Teniendo en cuenta la adopción de la Ley 2136 de 2021 que establece las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM) y su Artículo 63, bajo el cual se menciona que el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 1067 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. ¿De qué manera se pueden complementar la PIM con el presente proyecto de Decreto, frente a la protección de la población solicitante de refugio?</p>

<sup>5</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8(1).

ser analizadas, en concordancia con los presuntos hechos de persecución que fundamenten la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Las solicitudes donde proceda la aplicación de las causales de exclusión para reconocer la condición de refugiado serán evaluadas por el procedimiento regular que dicta el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015.

marco normativo nacional e internacional, atendiendo el principio de buena fe y contradicción a la luz del debido proceso.

**Numeral 4:** Vulnera el principio de no devolución y la presunción de inocencia y debido proceso, con ocasión de las particularidades en el marco de la crisis social, política y humanitaria que atraviesa Venezuela frente a procesos de incriminación, por lo que se requiere un análisis profundo desde el marco de protección de las personas solicitantes de asilo y de la teoría del caso penal. Por otro lado, los procesos penales que se encuentren en curso, no deben ser una limitante para acceder a los servicios o procedimientos de protección internacional, considerando que conforme la Convención de 1951 sobre los Refugiados establece que primero se aplican los parámetros de elegibilidad, y posteriormente los de exclusión. La solicitud de los antecedentes penales, limita el acceso al territorio, así como también el derecho a solicitar asilo. El principio de no-devolución consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951, cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta.

El párrafo 7(d) del Estatuto del ACNUR de 1950, y el artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante) establece las cláusulas de exclusión en las que se determinan las razones por las que las personas podrán no ser reconocidas como refugiadas. El propósito primario de estas cláusulas es privar a los culpables de atrocidades y delitos comunes graves de la protección internacional normalmente brindada a los refugiados. Con ello se impediría que tales

personas abusen de la institución del asilo para evadir la rendición de sus cuentas ante la justicia. Las cláusulas de exclusión deben aplicarse “escrupulosamente” para proteger la integridad de la institución del asilo. Conforme las Directrices del ACNUR del 4 de septiembre de 2003 Distr. GENERAL HCR/GIP/03/05, (L)as decisiones sobre la exclusión deberían en principio darse en el contexto de un procedimiento regular de determinación de la condición de refugiado y no como parte de procedimientos acelerados o de admisibilidad, de modo que se pueda realizar una valoración plena de los hechos y las leyes relevantes de manera individual. La índole excepcional del artículo 1F sugiere que la inclusión debería generalmente considerarse antes que la exclusión. La exclusión podrá considerarse, excepcionalmente, sin referencia particular a cuestiones de inclusión (i) cuando un tribunal penal internacional haya presentado cargos; (ii) en casos en que hay pruebas aparentes y fácilmente disponibles que indiquen fuertemente la participación del solicitante en delitos particularmente graves, notablemente en casos prominentes relativos al artículo 1F(c), y (iii) en la etapa de apelación de casos en que la exclusión es la materia a tratar.

**Numeral 5:** frente a las sanciones administrativas con ocasión del ingreso irregular, de igual manera violenta el principio de no devolución y se recomienda aplicar el principio consagrado en la convención de 1951 sobre la “no sanción por ingreso irregular al país”, considerando los casos de fuerza mayor y caso fortuito, que impiden el uso y goce de los mecanismos de regularización migratoria, más aún cuando las fronteras se encontraban cerradas debido al brote de la Covid19. Así mismo, desde el derecho a la defensa, quienes consideren contrario a la ley las medidas de deportación o expulsión puedan recurrir o debatir dicha decisión y se

le permita un plazo razonable para demostrar las circunstancias de defensa. De tal forma, que este artículo pone en riesgo y contradice los marcos legales de protección internacional, el principio de no devolución y el principio de no sanción por ingreso irregular, toda vez que La expulsión y la deportación son medidas administrativas que tienen un alto nivel de discrecionalidad, lo cual puede vulnerar en gran medida el derecho al debido proceso de las personas refugiadas. Es importante que las decisiones de los actos administrativos garanticen los mínimos del debido proceso, por esta razón: la población refugiada debe conocer las implicaciones del procedimiento; el procedimiento se debe adelantar en un tiempo razonable; el acto administrativo debe estar motivado y frente a él deben proceder los recursos de ley. Discrecionalidad no debe ser sinónimo de arbitrariedad.

**Parágrafo:** En ese orden de ideas, es menester aplicar el principio de no devolución, bajo la óptica de protección internacional, en la que un solicitante de refugio no puede regresar a su país de origen debido a que su vida, libertad, entre otros derechos corren peligro, razón por la cual se configura su huida y desplazamiento forzado. Este principio beneficia no sólo a aquellas personas que tienen un miedo fundado de persecución en el sentido de la Convención de 1951 sobre Refugiados, sino también a las personas cubiertas por la definición ampliada de refugiados contenida en la Declaración de Cartagena 1984.

En ese sentido, es menester un análisis riguroso direccionado por el principio pro homine en todo momento, dejar esta labor a la discrecionalidad del funcionario público que tenga bajo su conocimiento la solicitud de refugio, no sólo vulnera el derecho

mismo a la protección internacional, sino que pone en grave riesgo derechos fundamentales como el debido proceso, el derecho de petición, la vida y la integridad personal, del solicitante y de su núcleo familiar.

Si la intención de este Decreto es descongestionar el acumulado de solicitudes de protección internacional, facilitar una respuesta y acelerar los procedimientos para mejorar las condiciones para acceder al asilo, debido a que cada procedimiento requiere de un análisis individual, no se pueden generar acciones o requisitos que limiten o desmejoren las condiciones para solicitar protección internacional, toda vez que el marco normativo internacional establece parámetros de protección, y no se trata de una solicitud de una visa, por cuanto los requisitos para solicitar protección internacional no caben en este marco, aun cuando la intención sea válida para acelerar el procedimiento de refugio. En tal caso, y como solución, pueden facilitarse procedimientos de reconocimiento *Prima Facie*, o de registro ampliado, para acelerar procesos. Así mismo, la cartera de Estado puede ampliar su capacidad humana y realizar un proceso exclusivo de revisión de casos con temporalidades específicas para descongestionar el sistema de refugio.

Por tanto, para garantizar el debido proceso, bajo ningún concepto ni excepción válida, se puede eliminar la fase de entrevista para las personas solicitantes de asilo, que va en concordancia con el apartado anterior de aplicar primero el análisis de inclusión y posteriormente el análisis de exclusión.

**Artículo. 2.2.3.1.9.3.2. Procedimiento**

**1. Verificación de la solicitud.**

**Numeral 1.** En aras del principio de legalidad y de seguridad jurídica, así como de la garantía del debido proceso, todas las solicitudes de refugio deberían contar con términos perentorios de resolución de cada



2. Solicitud de prórroga de salvoconducto de permanencia

**3. Solicitud de antecedentes:** Se solicitará información a las autoridades competentes, en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.3.1.9.1. del presente Decreto.

**Parágrafo.** En la aplicación de esta medida de carácter excepcional y temporal, no se surtirán la entrevista de la que trata el artículo 2.2.3.1.5.1. del Decreto 1067 de 2015, ni el análisis, y tampoco la recomendación por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) a que se refiere el artículo 2.2.3.1.6.8. del mismo Decreto

una de las etapas propias para su estudio, pues el no tenerlo, como sucede en la actualidad, genera cargas en los solicitantes que muchas veces son imposibles de soportar, mismas que además se ven agravadas por la excesividad de trámites principalmente asociados con las renovaciones de los salvoconductos SC-2.

**Numeral 2.** Incumple los principios de la función pública de eficacia, economía y celeridad, indicar como lo hace el proyecto de decreto que la prórroga del salvoconducto SC-2, proceda con la previa solicitud del peticionario, pues la lógica jurídica y normativa indican que sí hay un término perentorio para un documento que prueba la existencia de un trámite, como es el caso del Salvoconducto SC-2 con la solicitud de refugio, es porque dicho trámite debería gestionarse por la administración pública en ese mismo término, que dicha gestión sobrepase el tiempo indicado es una falla de la función pública, y por ende la carga asociada con dicha falla no puede ponerse en cabeza del solicitante de refugio, como actualmente sucede.

**Numeral 3.** El solicitante tiene temor fundado de persecución de manera que Comunicarse con las autoridades del país de origen podría suponer entregarlo en manos de sus perseguidores. RECOMENDACIÓN PARA INCLUIR EN EL DECRETO: “Toda la información relacionada con la solicitud de la condición de persona refugiada tendrá carácter estrictamente confidencial. A este fin, tanto el Subproceso como la Comisión deberán dar las instrucciones del caso a las autoridades nacionales interesadas, en particular con relación a comunicaciones con las autoridades del país de nacionalidad o residencia habitual de la persona solicitante”

**Parágrafo.** Si bien el parágrafo denota celeridad en el procedimiento y sus etapas

para el reconocimiento de los solicitantes de refugio, y, al tratarse de una medida excepcional y temporal, es necesario aplicar el derecho humano de acceso a la información, toda vez que dicha divulgación y orientación permite la materialización de derecho a comprender el procedimiento y las novedades que trae una nueva adición del Decreto 1067 de 2015, en razón de los asuntos relativos a la condición de refugiado.

Por otro lado, bajo el principio de seguridad jurídica, el cual permite tener certeza del derecho (definido en un marco jurídico) y su alcance en el mundo fáctico, es menester definir los términos de resolución de las solicitudes de refugio, lo cual además de garantizar el acceso a la protección internacional de los solicitantes en una realidad clara, permite que la población venezolana pueda verificar nuevas alternativas de protección.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria del 5 de agosto de 2020 establece las garantías procesales mínimas que deben considerarse para el reconocimiento de la condición de refugio, las mismas que recaen en: la imparcialidad de las autoridades para el reconocimiento de la protección internacional, **la facilitación de una entrevista para garantizar el derecho a ser escuchado**, la confidencialidad y la protección de los datos, la posibilidad de utilizar medios de prueba lícitos, la debida motivación, la notificación, el derecho a apelar y la razonable duración del proceso.

Por lo tanto, anular la entrevista dentro del procedimiento de la solicitud de refugio en aras de lograr una descongestión de la instancia de estudio de la misma, es una vulneración flagrante al derecho al debido

proceso y por la naturaleza del trámite a la Protección Internacional, pues es la entrevista el escenario de “contradicción” y de dialogo en el cual el solicitante puede ajustar, explicar, contrastar o ampliar la información suministrada en la solicitud inicial, de cara a lograr en lo posible un reconocimiento de su condición de refugiado

**Artículo. 2.2.3.1.9.3. Discrecionalidad.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores se reserva la facultad soberana de surtir todas las etapas del procedimiento dispuesto en el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, en las solicitudes en las que se identifiquen hechos respecto del solicitante o de la solicitud, que aun cumpliendo los requisitos de que trata el artículo 2.2.3.1.9.1. del presente Decreto, deban ser evaluadas a la luz de los principios de subsidiariedad, de soberanía y de seguridad nacional.

La discrecionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el reconocimiento de la condición de refugio debe estar debidamente motivada, consagrando el principio del debido proceso, legalidad y seguridad jurídica.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la discrecionalidad no puede entenderse como una facultad absoluta de ningún funcionario público, más debe comprenderse como una potestad relativa que permite apreciar las circunstancias de hecho, la oportunidad y conveniencia dentro de las finalidades inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la disposición que autoriza la decisión discrecional, garantizando la responsabilidad del Estado Social de Derecho y de sus funcionarios. Así mismo, indican dichos desarrollos constitucionales, que la facultad de discrecionalidad en materia migratoria tiene como límite el acceso y garantía de derechos fundamentales, como son el debido proceso y en el caso particular de la protección internacional como elemento base de garantía de otros derechos como el mínimo vital, acceso a salud, la seguridad, la vida y la integridad personal, entre otros.

Si bien, la soberanía territorial en Colombia es un mandato constitucional, cabe mencionar que dicha disposición debe armonizarse con el principio de universalidad de los derechos humanos, el cual pertenece a todos los seres humanos, en cualquier parte del mundo, sin distinción

ni condición alguna. Lo anterior, a la luz del artículo 93 de la Carta Política conocido como Bloque de Constitucionalidad, donde se evidencia la prevalencia normativa de los pactos y tratados sobre derechos humanos que han sido ratificados.

En ese orden de ideas, la soberanía delimita el acceso a la protección internacional, desconociendo los instrumentos internacionales que propenden por una protección integral de los derechos humanos de quienes se encuentran en riesgos de vulneración, bajo el Principio de No Devolución, como prerrogativa de protección de quienes huyen del país de origen.