

De la Inexistencia de Términos Jurídicos para la Resolución de la Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado en Colombia¹

Lack of Legal Terms for the Resolution of the Request for Recognition of Refugee Status in Colombia

Ricardo Emilio Díaz Sanabria²

Fecha de Recepción: 22 enero de 2024

Fecha de Aprobación: 6 de marzo de 2024

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.60.2024.12039>

Resumen

La presente investigación es el resultado de un análisis legal de los términos jurídicos para la resolución de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en el territorio colombiano, con un análisis comparativo de Argentina, México y Perú. Producto de este análisis, se evidencia la necesidad de cuestionar si el procedimiento establecido en el Decreto 1067 de 2015 vulnera el debido proceso de la población migrante por la falta de términos para resolver la solicitud elevada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es así como, mediante un enfoque cualitativo, partiendo de la pregunta anteriormente planteada y definiendo como objetivo la explicación de la vulneración de la garantía del derecho fundamental al debido proceso de la población refugiada, se desarrolla una explicación de la resolución seguido por un análisis del Estatuto de los Refugiados de la ONU de 1951 y el Decreto 1067 de 2015. En el apartado final, y a modo de conclusión, se evidencia una vulneración del debido proceso y de los derechos fundamentales de los solicitantes del estatus de refugiados como causa de la no determinación de los procesos internos y externos de la condición de refugiado en Colombia.

Palabras clave: Solicitud de refugiado, estatuto del refugiado, debido proceso y derechos humanos.

Abstract

This research is the result of a legal analysis of the legal terms for the resolution of the request for recognition of refugee status in the Colombian territory, with a comparative analysis of Argentina, México and Perú. As a result of this analysis, it is evident the need to question whether the procedure established in Decree 1067 of 2015 violates the due process of the migrant population due to the lack of terms to resolve the request submitted to the Ministry of Foreign Affairs. Thus, through a qualitative approach, starting from the question previously posed and defining as an objective the explanation of the violation of the guarantee of the fundamental right to due process of the refugee population, an explanation of the resolution is developed followed by an analysis of the 1951 UN Refugee Statute of 1951 and Decree 1067 of 2015. In the final section, and by way of conclusion, a violation of the due process and fundamental rights of refugee applicants is evidenced as a cause of the failure to determine the internal and external processes of refugee status in Colombia.

Keywords: Refugee application, refugee status, due process and human rights.

Open Access



¹ Artículo producto de la investigación desarrollada por el autor en la Maestría en Derecho Procesal de la Universidad Libre, Bogotá D.C.

² Abogado de la Universidad Libre de Colombia, Candidato a Magíster en Derecho Procesal de la misma universidad. Ha desarrollado tareas como asesor legal en entidades nacionales e internacionales en calidad de Asesor Legal, Abogado de la Personería Municipal de Tunja y Abogado de Migración. Actualmente es abogado de migración en la Personería de Bogotá. Correo electrónico: ricardo.emilio.sanabria@gmail.com CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001863095 ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7461-2217>

1. Introducción

La protección internacional ha enfrentado grandes retos en los territorios de los diferentes países que reconocen y promueven el amparo de los derechos humanos y de los derechos fundamentales de los que habitan sus territorios. Un claro ejemplo de lo anterior son los procedimientos de amparo a poblaciones migrantes, así como a poblaciones que se encuentran en condición de solicitud de refugio buscando una oportunidad de protección dentro de los países a los cuales visitan o que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Es así como se han creado diferentes estrategias por parte de organizaciones internacionales para la gestión y el amparo de los derechos de las personas que requieren especial protección internacional, así como de las personas que necesitan una atención prioritaria en el amparo de sus derechos fundamentales y que no pueden regresar a sus países por alguna condición de amenaza, hostigamiento, imposibilidad, miedo, entre otros.

En el caso colombiano se encuentra que, en el marco de la protección internacional, la garantía de los derechos fundamentales y derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio son de atención especial y en pro de evitar perjuicios y vulneraciones de sus derechos. Y es así como mediante el bloque de constitucionalidad se adoptan disposiciones internacionales dentro del territorio para que prevalezca el amparo y protección, tal y como sucede con la solicitud de reconocimiento de refugiado en Colombia.

La solicitud de reconocimiento de refugiado en Colombia se convierte en una herramienta que busca garantizar y amparar los derechos de una población en específico, que es la población que se encuentra amenazada en su territorio, teniendo temor por ser perseguida por alguna condición de raza, nacionalidad, sexo, orientación sexual, de género o por pertenecer a algún colectivo social o corriente política; así como de la población que no cuenta con las garantías de protección de sus derechos fundamentales en su territorio de origen o simplemente se encuentra en riesgo por los diferentes conflictos internos.

Sin embargo, esta solicitud de refugiado se ve permeada por una problemática en específico que vulnera de una manera progresiva los derechos al debido proceso, a los derechos fundamentales, así como los diferentes derechos humanos de los solicitantes. Lo anterior, conforme a la inexistencia de un término procesal y jurídico que determine con exactitud el tiempo de la resolución, positiva o negativa, para el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia.

Producto de lo anterior, se plantean 3 acápites y/o apartados con el objetivo de desarrollar un abordaje temático del marco legal dentro del territorio colombiano para la resolución del reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia: El primero, expone el trámite de la solución de reconocimiento de la condición de refugiado en contraposición del derecho fundamental al debido proceso; el segundo, consiste en un análisis de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentado por las personas extranjeras en el territorio colombiano, desde el año 2015 hasta el año 2020; y el

tercero, expone el carácter vinculante del Estatuto de los Refugiados de la ONU de 1951 respecto de la obligación que se contrae para establecer términos procesales en lo referente a la resolución de la solicitud de reconocimiento de refugiados en los países miembros, en consecuencia, un análisis de derecho comparado en los procedimientos y términos procesales de la solicitud de refugiado en los casos de Argentina, México y Perú, finalizando con unas conclusiones y una inquietud en la propuesta de términos procesales en el ordenamiento jurídico colombiano en el procedimiento de solicitud de refugiado.

2. Planteamiento del Problema

La población migrante dentro del territorio ha sido producto de una crisis humanitaria, política y económica sin precedentes en el continente americano, donde se ha generalizado la escasez, la falta de oportunidades para su población y las limitaciones al acceso a los derechos fundamentales; además, han labrado cifras inimaginables de migración que son reconocidas a nivel mundial por organizaciones civiles e internacionales. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en la Resolución 02 (2018) que:

La CIDH observa que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, la violencia e inseguridad y la persecución por opiniones políticas; así mismo, para hacer frente a los efectos que viene ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el cobro de pensiones, entre otros. La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza (p.15).

Hay que mencionar que, a mayo de 2022, aproximadamente 6.130.000 personas han abandonado Venezuela, de las cuales aproximadamente 1.840.000 se han dirigido a Colombia (R4V, 2022). Como consecuencia de este alto flujo migratorio, los mecanismos de protección internacional han aumentado en forma exponencial en los países latinoamericanos receptores de población migrante; por supuesto, Colombia que comparte frontera terrestre con Venezuela no ha sido ajena a la situación.

Haciendo frente a la demanda, el Estado ha instituido diversos mecanismos de regularización que distan de una efectiva protección hacia la población refugiada (Acevedo, et al., 2020), en particular posee dentro de su ordenamiento jurídico instrumentos que permiten que una persona que no reconoce la protección de su país de origen pueda acudir ante el Estado colombiano para lograr la garantía de sus derechos fundamentales, tales como son vida, libertad y seguridad.

De esta manera, el Decreto 1067 de 2015 desarrolla el procedimiento para la solicitud del estudio de la condición de refugiado, plasma las condiciones procesales para que la solicitud elevada por la

persona sea resuelta por la autoridad competente que, para el caso colombiano, es el Ministerio de Relaciones Exteriores con previo concepto de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE). Sin embargo, esta normativa especial contiene instrumentos procesales que presentan una ausencia de disposición que determine la duración del proceso, generando retardos al ingreso del reconocimiento y al debido proceso administrativo al cual se debe ajustar toda actuación del Estado colombiano. Lo anterior es una seria limitación ya que esta falta procesal puede desencadenar incertidumbre en la posibilidad de lograr acceso al estatus de refugio y los derechos prioritarios que serían reconocidos por protección internacional.

3. Inexistencia de Términos Jurídicos para la Resolución de la Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado en Colombia

3.1. Trámite de la Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado y el Derecho Fundamental al Debido Proceso

Para el desarrollo de la presente investigación es importante, inicialmente, realizar una conceptualización con respecto a lo que en el Derecho Internacional se entiende como refugiado, las obligaciones que surgen para los estados miembros de la ONU, los principios generales para la determinación de refugiados. De acuerdo con lo anterior, este apartado pretende analizar el planteamiento de lo que se considera como debido proceso para, posteriormente, establecer si existe una vulneración de este precepto jurídico dentro del trámite establecido en el Decreto 1067 del año 2015.

De conformidad con lo anterior, en primer lugar, se iniciará con lo que en los instrumentos internacionales se comprende como Refugiado. El término “refugiado” se aplicará a toda persona según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, art. 1 inc. 2, sección A):

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y 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 de país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (p.p. 1-2).

Frente al estudio de este concepto, se puede establecer que cuando se habla acerca de los acontecimientos, se refiere a los sucesos que ostentan gran importancia y que traen consigo cambios territoriales o cambios políticos y, adicionalmente, la implementación de programas sistemáticos de persecución como consecuencia de los cambios mencionados.

Ahora, con respecto al aparte “fundados temores de ser perseguida” atiende a un aspecto subjetivo del solicitante de refugio y por tal razón es que para la determinación de la condición de refugiado se requiere de un análisis respecto de las declaraciones del refugiado, más que un juicio sobre la situación política o económica que se presente en su país de origen. Por lo anterior, “toda persona que solicite la condición de refugiado debe normalmente justificar por qué teme personalmente que se le persiga” (Agencia de la ONU para los refugiados, 2011).

Con respecto al concepto de persecución puede deducirse del “artículo 33 de la Convención de 1951 que toda la vida o la libertad de una persona, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas resulta ser persecución”. (Agencia de la ONU para los refugiados, 2011). Incluso constituyen persecución otras violaciones graves a derechos humanos por las mismas razones. De la misma manera, se incluye lo correspondiente a la discriminación de la que puede ser objeto una persona que implique consecuencias de carácter lesivo o dañoso en donde se limitara gravemente. Por ejemplo, “su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios de enseñanza normalmente asequibles para la comunidad en general que no se encuentra en situaciones de vulnerabilidad”. (Agencia de la ONU para los refugiados, 2011).

Las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, art. 1º sección F) consagran que la misma no se aplicará en aquellos casos en los que la persona: a) Ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Ha sido culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. (p. 3).

Dentro de las obligaciones que surgen para los Estados miembros de la ONU respecto de los refugiados y aquellos que solicitan la condición de refugiado según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2017) se resaltan: Prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad o condición jurídica. Implica que toda exclusión, distinción, restricción o preferencia por motivos de nacionalidad o de la condición jurídica debe adaptarse a la ley, teniendo en cuenta que cualquier trato desigual debe considerarse como una discriminación ilícita prohibida por el Artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De acuerdo con lo anterior, las razones de falta de recursos económicos por parte de un individuo no puede ser óbice para un trato igualitario, existiendo protección del trabajo independiente o por cuenta propia de todos los refugiados según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adicionalmente, los menores de edad, incluidos aquellos que estén indocumentados dentro del territorio de un Estado, tienen derecho a recibir una educación y alimentación adecuada, junto con una

atención sanitaria asequible. Aunado a ello, entonces se puede establecer que el acceso a la educación y al empleo resultan ser vías por medio de las cuales las personas pueden obtener una integración con el país de acogida y se reduce de esta manera la dependencia existente de los refugiados y migrantes frente al apoyo público o las organizaciones benéficas privadas. Por esta razón es que a los Estados en vía de desarrollo se les impone la obligación de garantizar -eligiendo estos en qué medida- el acceso al empleo de los refugiados; sin embargo, no se les permite su denegación por completo.

Dentro de las obligaciones básicas de los Estados se encuentran, por ejemplo, los deberes de proteger contra el hambre, garantizar el acceso al agua para satisfacer las necesidades básicas, el acceso a los medicamentos esenciales y garantizar el acceso a una educación que cumpla con las normas mínimas de enseñanza, y las mismas no deben ser limitadas por motivos de nacionalidad o condición jurídica de un individuo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2017).

Manteniéndonos en este precepto, los Estados sólo pueden atribuir su falta de cumplimiento de estas obligaciones mínimas cuando demuestren correlativamente que se utilizaron todos los medios para satisfacerlas, no pudiendo alegar exclusivamente la falta de recursos económicos.

Del mismo modo, la obligación fundamental que le surge a los Estados es la definición de la condición jurídica de los refugiados dentro de su territorio, puesto que las personas no pueden ver cercenados sus derechos a la espera de la respuesta de su solicitud para ser reconocidos como refugiados. Por este motivo, se debe conceder a los solicitantes un estatuto temporal que les permita el disfrute de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales - derecho a la vivienda, derecho a la seguridad social, derecho a la educación, derecho a un trabajo digno, entre otros (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2017).

Es así como entonces, como consecuencia a lo anterior, se ha consagrado que como miembros de las Naciones Unidas los países parte tienen un compromiso de cooperación internacional frente a aquellos Estados que afrontan una afluencia súbita de refugiados, para que de esa manera estos últimos puedan cumplir con sus obligaciones básicas.

Dentro de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) se establecen aquellos principios fundamentales que permiten asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio y posible de sus derechos y libertades fundamentales. Estos principios son: Principio de no discriminación, principio de no sanción por el ingreso o permanencia ilegal, la adquisición y disfrute de derechos en el transcurso del tiempo, y, el más importante de todos, es el principio de non-refoulement o no devolución, y que hoy se considera como una norma del derecho internacional consuetudinario (Agencia de la ONU para los refugiados, 2011).

Los principios en los que se fundamenta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiado (1951) son:

a) Principio de No Discriminación. Los Estados deben aplicar las disposiciones de la Convención sobre los refugiados de forma diligente sin que los mismos puedan ser discriminados por motivos de raza, religión o país de origen. Por ello el Estado debe garantizar, por ejemplo, el respeto en igual medida a como le es otorgado a sus nacionales, en cuanto a la libertad de practicar su religión y correlativamente con respecto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 3-4).

b) Principio de No Sanción por el Ingreso o Permanencia Ilegal. El Estado contratante o de acogida no impondrán sanciones penales a los refugiados por causa de su entrada o presencia de forma ilegal dentro del territorio, en razón a que los mismos arriban allí ante la amenaza a su vida o libertad. Ello sin perjuicio de que se presenten ante la autoridad competente para la exposición de los motivos que justifiquen esta acción.

c) Principio de Restricción a la Libre Circulación. Existe la posibilidad de que el Estado imponga ciertas restricciones frente a la circulación dentro del territorio, pero las mismas sólo tendrán vigencia hasta la regularización de su situación en el país o la obtención de la condición de refugio en otro país (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 31).

d) Principio de Adquisición y Disfrute de Derechos en el Transcurso del Tiempo. Dentro de esta convención se establecen una gama de derechos que se le conceden progresivamente a aquellos que adquieren la condición de refugiados o que han presentado la solicitud, aun cuando los mismos no sean restrictivos, es decir, queda a disposición del Estado de acogida la garantía de los demás derechos que consideren necesarios; sin embargo, los siguientes son derechos que se consagran dentro de la Convención:

1. Derechos sobre bienes muebles e inmuebles. Allí se consagra que es una obligación por parte del Estado que se le garantice a los refugiados, del mismo modo que como si se tratara de un extranjero, la posibilidad de adquirir bienes muebles o inmuebles y derechos que se deriven de estos como arriendos (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 13).

2. Derecho de propiedad intelectual e industrial. Consagra que a los refugiados se les concederá protección con respecto a la propiedad industrial, principalmente los inventos, modelos industriales, marcas, nombre comerciales y derechos de autor, al igual que se les protege a los nacionales del país de acogida y, adicionalmente, esta protección se extiende al territorio de cualquier otro Estado contratante (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 14).

3. Derecho de acceso a los tribunales. También puede considerarse como el derecho de acceso a la administración de justicia, teniendo los refugiados la posibilidad de recibir el mismo trato que un nacional en lo que a esto respecta, recibiendo igualmente asistencia judicial y exención de la cautio judicatum solvi, entendiendo esta como aquella garantía pecuniaria que debe prestarse a favor del Estado por parte de los ciudadanos extranjeros residentes en él, con el fin de realizar el pago de las costas de los procesos promovidos al interior del territorio estatal (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 16).

4. Derecho a un empleo remunerado y por cuenta propia. Todo refugiado tiene derecho al acceso a un trabajo con el respeto de las condiciones mínimas y recibiendo una remuneración que sea acorde con las funciones desarrolladas para que no exista un aprovechamiento de la debilidad de los refugiados.

De acuerdo con lo anterior, los refugiados podrán ejercer trabajos que estén relacionados con la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, además de contar con la posibilidad de establecer compañías comerciales e industriales dentro del territorio del Estado contratante (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 17-18). Frente al ejercicio de las profesiones liberales, las mismas podrán ser ejercidas siempre y cuando los diplomas sean reconocidos u homologados por las autoridades competentes (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 19). En relación con la legislación del trabajo y seguros sociales aplicables a los refugiados serán titulares de una remuneración como anteriormente está expuesto; sin embargo, dicha remuneración no consiste exclusivamente en un salario, sino que adicionalmente podrán gozar de subsidios familiares, pago de horas extras, vacaciones remuneradas como parte integral del salario. Es decir, se debe atender a los mandatos internacionales y de la OIT basados en el principio proteccionista de los trabajadores independientemente de su nacionalidad (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 24).

Del mismo modo tendrán derecho al acceso a seguros sociales frente a situaciones que ocurran con causa u ocasión del trabajo como la invalidez, la enfermedad, la ancianidad o la muerte. Con relación a este último acontecimiento podría existir el reconocimiento de una indemnización por la muerte del refugiado como resultado de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 24).

De la misma manera, se deben considerar otros derechos, tales como:

Derecho a la Vivienda. Se rige por las leyes y reglamentos de las autoridades oficiales de cada Estado contratante, permitiendo a los refugiados la posibilidad de acceder a una vivienda digna. (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 21).

Derecho a la Educación Pública. El objeto de esta disposición es que los Estado contratantes garanticen a todos los refugiados la educación elemental, así como el reconocimiento de estudios en el extranjero, la exención de derechos y cargas y la concesión de becas (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 22).

Derecho a la Asistencia Pública. Ello implica que los refugiados poseen el derecho a una asistencia y al socorro público debido a la prevalencia del derecho a la vida y a la salud pública (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 23).

Principio de Non-Refoulement. También llamado el principio de no devolución en virtud del cual ningún Estado contratante o de acogida, ya sea en razón de expulsión o devolución, podrá poner al refugiado en las fronteras de los territorios en donde su vida o libertad están siendo amenazadas o puestas en peligro por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

Lo anterior no es óbice para que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) aplique sus disposiciones a aquellos individuos que se consideren como un peligro para la seguridad del país o cuando se evidencie que han sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave que implique una amenaza contra la comunidad. (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 33).

En síntesis, es claro que los Estados contratantes no podrán expulsar a un refugiado que se encuentre legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser que se trate de razones de seguridad nacional o de orden público y siempre que se adecue a los procedimientos legalmente establecidos en cada país miembro. “Salvo, que se trate de razones de seguridad social el individuo tendrá derecho a presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente” (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 32).

En tal caso, el Estado contratante concederá un término prudencial al refugiado para que pueda realizar la gestión de su admisión legal en otro país (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 32).

Tomando como fundamento las anteriores disposiciones internacionales con respecto a la condición de refugiado, los principios y derechos que sustenta su aplicación y protección dentro del territorio de un país y las obligaciones que se le imponen al estado contratante o de acogida, compete la definición de lo que se considera como debido proceso dentro de la legislación colombiana

El debido proceso resulta ser un derecho fundamental a través del cual se le otorgan una gama amplia de garantías a los individuos de una sociedad cuando estos acuden ante la administración de justicia para la obtención de una tutela clara de sus derechos. A través de este derecho se busca asegurar la igualdad y, de la misma forma, un debate que permita la defensa de todos sus participantes, teniéndose adicionalmente la garantía de seguridad jurídica al tomarse las decisiones con base en el derecho sustancial preexistentes, y que aquel tercero que dirima los conflictos sea imparcial e independiente (Martín, s.f.).

Así lo establece la Constitución Política de Colombia, (1991, art. 29):

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (p. 4).

Al analizarse el contenido de este derecho se observa que bajo el mismo se materializan diferentes principios de índole procesal con respecto al sujeto director del proceso jurisdiccional “Juez” y en relación a este aspecto se habla del principio de exclusividad y obligatoriedad de las decisiones judiciales emitidas por el juez natural atendiendo a los factores de competencia, principios de independencia e imparcialidad del juzgador. Sin embargo, para el estudio de la presente investigación atañe la explicación con respecto a la legalidad de la audiencia o en sí de los procesos de la administración (Agudelo, 2004).

Manteniéndonos en Agudelo (2004), el debido proceso trae consigo la implementación de procedimientos bajo parámetros mínimos que posibiliten la defensa, para que de esa manera puedan emitirse o promulgarse decisiones justas y en derecho. Bajo este precepto, se impone la necesidad de un procedimiento equitativo con la participación de todas las personas interesadas en un término razonable y en el cual el director del proceso, como lo es el juez o autoridad administrativa, pueda tomar decisiones sobre el punto de interés o conflicto en un tiempo razonable.

En consecuencia, a través del debido proceso se posibilita que los procedimientos sean equitativos y que estén dirigidos a la protección de los derechos de los individuos en un plazo razonable, por ello, su vigilancia le corresponde al Estado y a los organismos supranacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que su vulneración, incluyendo el mal uso o extralimitación de los términos razonables a tener en cuenta, implica la denegación del acceso a la justicia.

Es decir, que por medio de la materialización de este derecho fundamental se logra que los procedimientos con los que cuenta la administración sean instrumentos o medios para la obtención de un derecho justo, sin que pueda negarse la posibilidad de participación de los sujetos interesados que tiene un interés en las resultados del proceso (Agudelo, 2004). Agudelo (2004), establece que:

Los diversos procesos jurisdiccionales y procedimientos afines, que se encuentran dirigidos a proteger o asegurar la efectividad de los derechos sustantivos, deben ser espacios claros para el ejercicio claro de la racionalidad deliberativa, además de medios ágiles, sin que la mera eficiencia pueda sacrificar la presencia del director del proceso -que en la mayoría de los casos es el juez- que procura por la obtención de una solución que sea sustancialmente justa.

Con respecto al debido proceso y los términos procesales, la Corte Constitucional (2012) consagra que estos últimos constituyen una oportunidad legal conformada por etapas, las cuales por lo general resultan ser preclusivas para el ejercicio de un derecho dentro de un proceso. La sentencia C-012 de 2012 señala:

Los términos procesales “constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades

que deben cumplirse dentro del proceso por aquél, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia”. Por regla general, los términos son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes.

Respecto al procedimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y teniendo en cuenta que previamente se han conceptualizado los elementos básicos para entender la misma, se procederá a hablar acerca de las condiciones o requisitos para que se reconozca la condición que se pretende con la solicitud. Al respecto, tales condiciones se encuentran en el Decreto 1067 de 2015³. En este decreto se contemplan en específico tres requisitos a saber: 1) Ser una persona que a causa de persecución por razones diversas como religión, raza, opiniones políticas y otras, tenga un temor fundado por el cual ha salido de su país de nacionalidad o residencia, y a causa de ese mismo temor no pueda o no quiera regresar. 2) Quien, por haber estado en situaciones de violencia generalizada, graves violaciones a los derechos humanos o perturbaciones graves al orden público, encuentre que su vida e integridad peligran. 3) Se crea fundadamente que, de ser devuelto a su país de nacionalidad o residencia, será torturado y sometido a tratos crueles e inhumanos.

En Colombia quien se encarga de recibir y tramitar las solicitudes que surgen como consecuencia de las situaciones descritas anteriormente es la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), la cual está integrada por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes en su integridad hacen parte de la toma de decisiones sobre la concesión o no del reconocimiento de condición de refugiado. Según el mencionado decreto, esta comisión tiene como funciones principales las siguientes: recibir las solicitudes, reunirse de manera presencial con los solicitantes, adoptar la decisión de denegar o conceder el reconocimiento mediante resolución después de un estudio integral, obtener información de entidades nacionales para efectos de salvaguardar la vida y seguridad del solicitante, entre otras funciones de acuerdo con su naturaleza (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.2.1).

Este decreto indica que las actuaciones y manifestaciones que se surtan o den dentro del trámite de solicitud deben acogerse al principio de buena fe. El Decreto 1076 (2015, art.2.2.3.1.3.2.) contempla que, en el evento de ingresar por puertos migratorios los interesados deberán presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante las autoridades migratorias y estas, en un término de 24 horas (como máximo), deberán remitirla al despacho del viceministerio de asuntos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, so pena de sanción disciplinaria (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.3.2).

Después de la presentación de la solicitud, a quien pretenda el refugio se le emitirá un salvoconducto de permanencia por un término de cinco (5) días. Durante el término de esos cinco (5) días el solicitante deberá ampliar o ratificar la solicitud ante la entidad indicada anteriormente. De no cumplirse con este requisito, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición

³ Decreto 1067 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.

de refugiado brindará concepto en el cual recomienda rechazar la solicitud por medio de un acto administrativo y, de ser así, dentro del día hábil siguiente a la expiración del salvoconducto se debe notificar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que tome las medidas correspondientes (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.3.2).

Respecto de la entrevista que se deberá realizar con el solicitante de manera personal, la normativa es clara en señalar que la misma tiene como fin obtener información verídica y suficiente para dar resolución a la solicitud. Se indica, igualmente, que los datos de la entrevista serán enviados al contacto que el solicitante aportó con la solicitud. De no presentarse el solicitante se presumirá su falta de interés para seguir con el proceso y se expedirá una constancia de no comparecencia, la cual será comunicada a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad que posteriormente cancelará la vigencia del salvoconducto de permanencia. No obstante, ésta no será la última oportunidad del solicitante, pues dentro del mes siguiente el solicitante podrá justificar su inasistencia por razones de fuerza mayor o caso fortuito (Decreto 1076, 2015, art.2.2.3.1.5.1).

Cómo deberes del solicitante, durante la entrevista, se resaltan: ayudar a determinar los hechos con claridad por medio de la afirmación de sucesos verdaderos y actuando siempre con una conducta que demuestra buena fe; apoyar las declaraciones con evidencias en caso de tenerlas; y, por último, proporcionar la información que se le indique acerca de sus experiencias con detalles precisos y necesarios para determinar la necesidad del otorgamiento de la condición de refugiado (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.5.2). En la sección 6 del decreto se encuentra el procedimiento para realizar la solicitud y obtener el reconocimiento de la condición de refugiado cuando el interesado se encuentra en el país. De ser así, el interesado cuenta con 2 meses después de su ingreso al país para radicar la solicitud y para que la misma sea estudiada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, o también podrá ser presentada de manera directa ante el Despacho del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.6.1).

Sin tener en cuenta la autoridad ante la cual sea presentada la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ésta deberá contener como mínimo y según el decreto en mención los siguientes requisitos:

1. Identificación del solicitante y de sus beneficiarios.
2. Fotocopia del documento de identidad y/o pasaporte. De no ser posible allegar estos documentos, se recibirá por parte del solicitante una declaración bajo la gravedad de juramento respecto de su identidad.
3. Datos de ingreso al país, tales como forma y fecha.
5. Indicación concreta y sucinta de los hechos que respaldan la solicitud.
6. Documentos y anexos que tenga en sus manos el solicitante para respaldar su solicitud.
7. Una fotografía con medidas de 3 x 4 cm de fondo, azul, reciente y a color.

8. Firma del interesado y en caso de no saber o no poder firmar, se actuará de conformidad con la firma a ruego.

9. El interesado deberá indicar si desea o no ser notificado mediante correo electrónico (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.6.2).

Es sabido que el hecho de que se presente la solicitud por parte del interesado para el reconocimiento de la condición de refugiado no significa de ninguna manera que la misma deba ser concedida. Es por esta razón que la ley contempla causales de rechazo de la solicitud cuando: el solicitante intente abandonar el territorio nacional, sea objeto de una medida de expulsión o deportación, abuse de la figura de refugio, haga incurrir en error a las autoridades, haya presentado dos o más solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado sin que para ello existan nuevos hechos, cuando realice la solicitud sin estar dentro de los parámetros para ser considerado un refugiado, y cuando no ratifique o amplíe la solicitud de refugio en el término que señala la ley (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.6.3).

La decisión de rechazo que sea tomada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado debe ser firmada por el Viceministerio de Asuntos Políticos Multilaterales y notificada a la dirección que fue aportada por el interesado y en tal evento se dará archivo al proceso (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.6.3).

El artículo 2.2.3.1.6.4 de la normativa en mención contempla un trato especial para la solicitud de refugio que sea presentada por parte de una mujer. Es de esta manera que la ley ofrece un acompañamiento especial y asesorías respecto del derecho que tiene la mujer a presentar una solicitud independiente de la del hombre y, además, establece que las mujeres serán entrevistadas por autoridades femeninas con la capacitación pertinente teniendo en cuenta el asunto a tratar. Este acompañamiento no sólo será en el inicio y la entrevista, sino dentro de todo el desarrollo del proceso.

También establece que la solicitud que sea interpuesta en nombre de los niños, niñas y adolescentes debe ser puesta en conocimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que está facultada para establecer dentro del proceso un funcionario que proteja los derechos de los niños, niñas y adolescentes durante el trámite del mismo, de acuerdo con las normas contenidas en el Código de Infancia y Adolescencia. El ICBF representará a los niños, niñas y adolescentes durante todo el trámite. Sin embargo, si los mismos están acompañados por sus padres o quién ostente su patria potestad, serán estos últimos quienes actúen como representantes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y los trámites o gestiones que se presenten ante el mismo (Decreto 1076, 2015, art. 2.3.1.6.5).

La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede ser objeto de desistimiento por parte del solicitante, por medio de un escrito, y este desistimiento hará que el proceso se archive e impedirá al interesado presentar nuevamente una solicitud por los mismos hechos. Una vez se acepte la

solicitud para ser estudiada, se procederá con la apertura de un expediente que contendrá la solicitud, las evidencias que funden la misma, la notificación de la admisión al solicitante, el salvoconducto de permanencia y los demás archivos que hagan parte del proceso (Decreto 1076, 2015, arts. 2.2.3.1.6.6, 2.2.3.1.6.7).

Una vez se evidencia que la solicitud y la documentación de la misma se encuentra íntegra y completa, se enviará el caso a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiados y cada uno de sus miembros hará un análisis respecto del mismo. Seguidamente, se citará a sesión por parte del presidente de la comisión con el fin de que se emita una recomendación de carácter no vinculante dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores, que dará a conocer su decisión mediante una resolución que será proyectada por la comisión y su notificación se regirá por los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) (Decreto 1076, 2015, arts. 2.2.3.1.6.8- 2.2.3.1.6.10).

Contra la decisión que profieran las autoridades en mención será procedente el recurso de reposición regido por la normativa contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y será la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores quién sustancie la resolución que dé respuesta al recurso interpuesto. Esta resolución, a su vez, será firmada por el ministro de Relaciones Exteriores. Ahora bien, si se reconoce la condición de refugiado, el Ministerio expedirá documento de viaje que se adjuntará a la visa correspondiente para ingresar o salir del país el cuál será el único válido para tales efectos (Decreto 1076, 2015, arts. 2.2.3.1.6.10- 2.2.3.1.6.11).

Cabe resaltar que dentro de este trámite prima no solo el principio de buena fe, sino el principio de unidad de la familia. En vista de lo anterior, el legislador ha previsto que cuando se otorgue la condición de refugiado, el interesado podrá presentar una solicitud especial para que esta última sea extendida a los familiares. Según el Decreto 1076 (2015, art. 2.2.3.1.6.13) estos familiares serán:

1. El cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Los hijos menores de edad.
3. Los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del refugiado.
4. Los hijos en condiciones de discapacidad de acuerdo con los preceptos de la legislación colombiana.
5. Los hijos del cónyuge o compañero(a) permanente, que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo. (p.p. 244-245).

Ahora bien, cuando se niega la solicitud, esta decisión, una vez ejecutoriada, se notifica a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que proceda con la cancelación del salvoconducto y emita uno nuevo por un término de treinta (30) días calendario, término en el cual la persona solicitante deberá abandonar el territorio nacional y sujetarse a las normas de migración. (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.3.1.6.14).

3.2 Solicitudes de Reconocimiento de la Condición de Refugiado Presentado por Personas Extranjeras en el Territorio Colombiano entre 2015 y 2020³

En Colombia, según la información consultada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, las solicitudes presentadas por los extranjeros en el territorio colombiano, entre el año 2015 y el año 2020 con su corte respectivo (30 de junio), son las siguientes:

Tabla 1
Solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

Año	Solicitudes
2015	285
2016	317
2017	625
2018	1.723
2019	10.632
2020 (30 de junio)	5.495
Total de Solicitudes	19.077

Fuente: Elaboración propia del autor; (2022).

Información recuperada de Derecho de Petición con fecha 21 de abril de 2021

Es decir que, con corte de 30 de junio del año 2020, se presentaron 19.077 solicitudes que cumplieron con los requisitos que demanda el proceso legal dispuesto en el Decreto 1067 de 2015, en dónde fueron presentadas por extranjeros cuya situación se adecuó a la definición de refugiado contenida en el artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 que se expuso en el título anterior. En la misma medida, se determinó y confirmó dentro de la solicitud que, efectivamente:

El Ministerio de Relaciones Exteriores es competente para recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, presentadas por los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, siguiendo el procedimiento que traza el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 (Thiriat y Peña, 2021).

Sin embargo, el Ministerio precisa que las solicitudes de refugio se surten en orden de radicación y no existe un mecanismo de priorización, conforme a que no se prevé en la norma con fundamento en el “derecho a la igualdad, y al debido proceso de todos los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, y en virtud del artículo 2.2.3.1.6.16. del Decreto 1067 de 2015 que dispone” (Thiriat y Peña, 2021) el principio de la no discriminación:

³ Datos recuperados del derecho de petición ante el CONARE el día 21 de abril de 2021, con respuesta del 12 de marzo de 2021, presentado por Gabriela del Pilar Thiriat Pedraza, Abogada de Refugiados Unidos Colombia.

Se destaca que la concesión del estatus de refugiado está supeditada al estudio de la solicitud, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, cuya decisión es adoptada por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), de acuerdo con el análisis adelantado y la superación de todas y cada una de las etapas del procedimiento, las cuales se atienden de acuerdo con el orden de radicación de las más de 31.000 solicitudes de refugio, en atención al derecho al debido proceso y al derecho de igualdad de todos los solicitantes de refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

Es decir que, si bien se cuenta con información precisa del trámite no existe un término procesal exacto ni tampoco un orden de priorización de atención a las solicitudes de la concesión del estatus de refugiado en el territorio colombiano, sino que simplemente se supedita a la recomendación del CONARE y al estudio dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. Carácter Vinculante del Estatuto de los Refugiados de la ONU de 1951 Respecto a la Obligación de Establecer Términos Procesales para la Resolución de la Solicitud de Reconocimiento de Refugiados

Es sabido que el Estado colombiano es miembro fundador de las Naciones Unidas y en tal sentido ha acogido consideraciones que reposan en la Carta de las Naciones Unidas y en otras disposiciones emitidas por la ONU, ratificando así el hecho de que los seres humanos, sin ningún tipo de distinción (raza, sexo, opinión política, religión y otras), gozan de los mismos derechos y les deben ser protegidas sus libertades y garantías fundamentales en igualdad de condiciones.

Igualmente, es importante tener en cuenta que en el ámbito de las Naciones Unidas es de relevancia asegurar los intereses y derechos de las personas que se encuentran en condición de refugiados. De tal suerte que para Colombia también lo es y, por tal razón, encuentra el Estado necesario y conveniente legislar acerca de la normativa internacional que habla de los refugiados y los derechos que deben ser objeto de especial protección dadas sus condiciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, respecto del asunto que nos convoca, tenemos que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es vinculante para Colombia teniendo en cuenta que la misma fue aprobada mediante la Ley 35 de 1961, que en su preámbulo contempla el deseo de reconocer el carácter social y humanitario del problema de los refugiados. Por tal razón, el Estado colombiano, mediante esta ley, establece una serie de normas tendientes a evitar que este problema tenga un mal manejo y cause de tirantez entre los Estados (Ley 35, 1961).

La ley en mención fue el punto de partida para hablar y tener en cuenta en su legislación la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados y debido a ello es la primera en definir el término de refugiado, hablar de las obligaciones generales de los refugiados, contemplar la prohibición de la discriminación en el ámbito del refugio y establecer que la interpretación de la convención propende por los derechos y beneficios de los refugiados.

Igualmente sienta las bases para pensar en que los refugiados deben recibir el mismo trato que los nacionales en virtud del derecho al trato igualitario, que tienen derecho a una vivienda digna, a una educación, a una asistencia pública y a una legislación equitativa en derecho no solo del trabajo y seguros sociales, sino de salud y cobertura de necesidades básicas. Por esto, el Estado debe propender por mejorar sus leyes en pro de maximizar las garantías de las personas en condiciones de vulnerabilidad que para el caso en estudio son los refugiados.

Esta ley, a su vez, tomó medidas administrativas idóneas tendientes a proteger los derechos de los refugiados estableciendo para ello la cooperación de las autoridades nacionales. Mediante la misma, se establece una relación armónica-reguladora con los preceptos emitidos por las Naciones Unidas teniendo en cuenta que los Estados contratantes ayudan mediante su legislación a vigilar la aplicación de las disposiciones emitidas por la ONU, que para el caso en concreto tratan de los refugiados.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hace parte del compendio de normas pertenecientes al derecho internacional de los refugiados y, como tal, el mismo crea estándares mínimos de protección de los derechos humanos de los refugiados. En virtud de esta protección se procura el respeto pleno de las garantías para los refugiados tales como el debido proceso y la dignidad. En este mismo sentido, la convención implica un ambiente de prevención de los patrones en cadena que genera la discriminación por múltiples razones.

Los refugiados como seres humanos tienen derechos y, en virtud de los mismos, los Estados contratantes de las Naciones Unidas generan una protección cuándo existen situaciones de vulnerabilidad. Estos derechos para los refugiados consisten en la posibilidad de permanecer en un país que no es el de su nacionalidad o residencia sino un nuevo país que brinda acogida y no los obliga a devolverse a su país. A su vez, brinda servicios de educación, vivienda y empleo que no pueden ser vulnerados por falta de un término para decidir sobre un reconocimiento de una condición de refugio, tal como se pretende observar mediante el estudio plasmado en el presente artículo.

Al adoptarse, mediante la Ley 35 de 1961, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se acogieron los preceptos que se establecen en esta última y, por ende, se guarda una estricta relación entre estas dos respecto a asuntos como la definición del término del refugiado, las obligaciones generales que tienen los refugiados, las disposiciones que se acogen en materia de trabajo, bienestar y las medidas administrativas adoptadas con fines de protección. Lo anterior teniendo en cuenta que, así como se adoptaron las disposiciones reguladoras también se adoptaron los problemas o vacíos que devienen de la convención como, por ejemplo, la falta de términos para dar respuesta

bien sea negativa o positiva respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Ahora bien, después de la expedición de la Ley 35 de 1961 se emitió el Decreto 1067 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. En tal decreto, como se indicó en el capítulo anterior, se sientan las bases para hablar del refugiado, sus derechos y sus obligaciones, y el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; sin embargo, se avizora que esté trámite no cuenta con un término para la resolución de la solicitud. Este decreto regula lo concerniente a la solicitud, las autoridades ante las cuales puede ser presentada, las autoridades encargadas de emitir la decisión, las consecuencias de la decisión favorable, los efectos de la decisión negativa, los recursos procedentes, los principios que rigen el desarrollo del trámite, quien se considera refugiado, las circunstancias en las cuales se niega la solicitud y otros pormenores. Sin embargo, y de forma reiterativa, esta norma no cuenta con términos que ayuden a agilizar y efectivizar los derechos de los refugiados que plantea las Naciones Unidas y el mismo Estado en sus leyes y decretos, lo cual desemboca en una clara vulneración a la garantía del debido proceso.

Este decreto regula lo relacionado con los refugiados, sin embargo, al tener una notoria influencia por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adopta sus conceptos y disposiciones, pero no cuenta con un término de solución de la solicitud, pues el estatuto no la contempla. No obstante, lo anterior no impide que el Estado regule la materia de tal manera que los derechos de los refugiados sean efectivamente protegidos y tengan certeza respecto de una decisión a adoptar por parte del Estado, sin necesidad de que la misma se dilate por falta de términos.

En consideración a lo anterior, en el presente artículo de investigación se plasma la idea de que los refugiados, al ser personas que se encuentran huyendo de las persecuciones, de las condiciones graves de vulneración a los derechos humanos, de los daños que les han sido ocasionados por razones de discriminación, de conflictos armados y de otras razones que fundan un temor justificado, merecen una especial protección sin dilaciones, y es por ello que a continuación se brindará una posible solución acerca de cómo legislar sobre la materia con términos que hagan efectivos los derechos de los refugiados.

Lo anterior se fundamenta teniendo en cuenta que los refugiados presentan una obvia ausencia de protección respecto de sus países de origen, bien sean de nacionalidad o de residencia. Por lo cual, el Estado colombiano al ratificar la Convención del Estatuto sobre los Refugiados debe proveer una especial protección teniendo en cuenta los parámetros del debido proceso y las normas internacionales. Si bien es cierto, el Estado omitió parámetros fundamentales reguladores, también lo es que los mismos pueden ser adoptados mediante la diligencia de la emisión de legislación y la eliminación de vacíos normativos.

Teniendo en cuenta esto, y ante la ausencia de estipulación de términos para la emisión de decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado, debe existir una remisión a las disposiciones establecidas por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) a través de las “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR” en razón a que esta tiene como objetivo garantizar que todas las personas tengan derecho a buscar asilo y encontrar un refugio seguro en otro país, existiendo siempre la posibilidad de regresar a su hogar. Durante ese interregno, los diferentes asentamientos de esta agencia proporcionan asistencia de emergencia crítica como agua potable, saneamiento y atención médica, así como albergue, mantas, artículos del hogar y alimento que son necesarios o básicos para una efectiva garantía de los derechos fundamentales consagrados en la legislación internacional y adoptados en la legislación doméstica (ACNUR, s.f.).

En consecuencia, esta institución de Derecho Internacional cuenta con una especialización en el tema que garantice una pronta y eficiente atención a los solicitantes de refugio y/o refugiados. Es por ello, que este mismo organismo para el 2003 desarrolló las normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, texto que regula todo el procedimiento desde la solicitud de refugio hasta el otorgamiento del mismo, incluyendo notificaciones y recursos ante la negativa del reconocimiento. Es así como dentro de la unidad 4 relativa al “Examen de las solicitudes de asilo” y, más específicamente, el numeral 4.5 consagra “Los plazos para emitir decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado”.

Los aspectos más relevantes respecto a las normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR (2003) y los términos procesales son los siguientes:

1. Las autoridades competentes (Oficiales de Elegibilidad) deberán emitir por regla general la decisión sobre este aspecto dentro del mes siguiente contado a partir de la entrevista.
2. En aquellos casos en los que deba realizarse un estudio más complejo, debido a que deban realizarse entrevistas a terceros o indagaciones adicionales sobre las materias que fundamentan la decisión para la determinación de la condición de refugiado, se le permitirá a la autoridad competente asignar una fecha posterior para emitir la respectiva decisión sin que dicho término pueda ser superior a dos meses siguientes a la entrevista.
3. Cuando se requiera de un término superior a los establecidos con anterioridad la autoridad competente (Oficiales de Elegibilidad) deberán obtener por parte del supervisor de la determinación de la condición de refugiado u otro funcionario de protección designado, y para llegar a un acuerdo frente a la fecha posterior para emitir la decisión sobre este asunto.
4. Ante la no expedición de la decisión sobre la determinación de la condición de refugiado

en la fecha asignada, el Oficial de Elegibilidad podrá posponer la entrega de la decisión por una única vez y la misma será dentro del mes siguiente. De ser necesario un término aún mayor a este, deberá nuevamente consultarse al supervisor de la determinación de la condición de refugiado, quien valorará si dicha ampliación es necesaria y apropiada, con el fin de no menoscabar los derechos de las personas que solicitaron la condición de refugiado.

5. En caso tal que la determinación de la condición de refugiado deba postergarse, la oficina del ACNUR debe notificar al interesado en el menor tiempo posible y del mismo modo, debe adoptar todas las medidas que se consideren necesarias para minimizar el impacto al que se puede ver sometido el solicitante por esta actuación.

6. Es una obligación por parte del supervisor de la determinación de la condición de refugiado la vigilancia del cumplimiento de los términos procedimentales por parte de los Oficiales de Elegibilidad dentro de los plazos. Lo anterior, debido a que los retrasos prolongados entre la entrevista y la decisión de la determinación de la condición de refugiado pueden afectar negativamente los derechos sustanciales de los individuos solicitantes y, adicionalmente, la calidad de la evaluación frente a la decisión de elegibilidad.

Los términos y disposiciones anteriores se aplicarán en aquellos casos en los que la solicitud de condición de refugiado sea presentada en situaciones no tan apremiantes; sin embargo, en algunas ocasiones las solicitudes presentadas requieren de un estudio ágil y eficaz atendiendo a las condiciones especiales de cada caso en concreto. Por ejemplo, víctimas de tortura o personas que experimentan traumas, mujeres con necesidades especiales, solicitantes menores de 18 años que hayan sido separados de su familia o no se encuentre acompañados por un mayor de edad, los solicitantes discapacitados, entre otros, y por tal razón la solicitud debe tramitarse de forma prioritaria.

En estos casos, los procedimientos para la tramitación acelerada deben incorporar periodos de espera reducidos en cada etapa del proceso y plazos abreviados para la emisión de las decisiones de elegibilidad. Es decir, los procedimientos para la tramitación acelerada deben incluir “un mecanismo eficaz de remisión y controles apropiados” siendo el supervisor de la determinación de la condición de refugiado el responsable de la vigilancia de los mismos, para de esa manera garantizar la efectividad del sistema. Una vez tomada la decisión en relación a la determinación de la condición de refugiado, los solicitantes deberán ser notificados por escrito, en primera instancia, en razón a que existe la posibilidad de apelar la decisión cuando la solicitud de la condición de refugiado es rechazada. Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina del ACNUR establece un plazo ordinario que no debe ser menor a 30 días contados a partir de la fecha de notificación (ACNUR, s.f.). La notificación de la condición de refugiado debe expedirse en inglés o en francés; sin embargo, cuando los procedimientos se hayan

realizado en un idioma distinto, el solicitante deberá recibir la notificación en el idioma pertinente o tener la oportunidad de escuchar una traducción oral de la carta de notificación por parte de un intérprete del ACNUR o la agencia que haga sus veces -Ministerio de Relaciones Exteriores- (ACNUR, s.f.).

La fecha en la cual se realiza la notificación relativa a la determinación de la condición de refugiado deberá estamparse en la primera página de la carta de notificación. Ello con motivo de que, a raíz de la fecha y forma de notificación, iniciará a contabilizarse el plazo para la apelación de una decisión negativa e informar en igual medida al solicitante de la fecha límite para su presentación. Debe propender por la garantía del acceso a la administración de justicia, por decirlo de alguna manera, por este motivo es que cuando el solicitante sea analfabeta o presente alguna condición que le haga necesaria la asistencia en los procedimientos debe tener la posibilidad de reunirse con un funcionario del ACNUR y recibir asesoramiento.

Frente al alcance de la apelación se estipula que todo solicitante tiene derecho a ello, además del hecho de que el acceso a los procedimientos de apelación no puede verse restringido en razón de la mala conducta procedimental del solicitante. La solicitud de apelación debe ser estudiada por un “funcionario de protección calificado” que no haya estado involucrado dentro de la revisión o examen original de la solicitud de condición de refugiado (ACNUR, s.f.).

Una vez surtido el trámite correspondiente de la apelación, la decisión adoptada deberá ser notificada por escrito y aunque, por regla general, no se deben brindar los motivos de la decisión, en caso de que las razones para el rechazo no hayan sido expuestas en la decisión de primera instancia, el o los solicitantes tendrán derecho a conocer las razones por las cuales su solicitud fue denegada, ya sea por un medio físico o a través de la orientación de un funcionario calificado del ACNUR (ACNUR, s.f.).

Aquellos expedientes de los solicitantes que hayan sido rechazados en el trámite de la segunda instancia serán remitidos a los procedimientos para el cierre del expediente relativa a la determinación de la condición de refugiado.

5. Análisis de Derecho Comparado Respecto del Término del Procedimiento de Solicitud de la Condición de Refugiado en Argentina, México y Perú

Los términos del procedimiento de solicitud de refugiado son independientes del desarrollo normativo dentro de cada uno de los países. Es por lo anterior que se hace necesario realizar un análisis comparativo de los términos procesales y el procedimiento dentro de la solicitud en Argentina, México y Perú, en donde se destaca su amparo procesal y de derechos humanos de las personas que presentan la solicitud de refugiado desde el ingreso al país, así como de los recursos posibles ante la resolución negativa de refugiado. Se determina a continuación:

Tabla 2

Procedimiento y términos solicitud de refugiados Argentina, México y Perú

Nombre	Nombre del Procedimiento	Institución Competente	Procedimiento	Términos
Argentina	Solicitud de Estatuto de Refugiado	Comisión Nacional Para Refugiados compuesta por: Funcionarios del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo (INADI), del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y de una Organización no Gubernamental sin fines de lucro (éstos dos últimos participan con voz, pero sin voto) (Ministerio del Interior, s.f.).	<p>“Completar un formulario y exponer los motivos que fundan su solicitud” (Ministerio del Interior, s.f.).</p> <p>“Presentar su documento de identidad (pasaporte o cédula de identidad). Si no lo tuviera, debe explicar las razones” (Ministerio del Interior, s.f.).</p> <p>“Ser entrevistado en forma personal por un funcionario, que le preguntará en detalle sobre los hechos que lo llevaron a salir de su país. La entrevista será realizada en un idioma que usted comprenda (Ministerio del Interior, s.f.).</p> <p>“Informar su domicilio real (en el que vive realmente) y además fijar un domicilio legal (que puede ser el mismo u otro diferente), donde serán válidas todas las notificaciones, citaciones o comunicaciones que le sean enviadas”. (Ministerio del Interior, s.f.).</p>	Documento Provisorio: En los primeros “(20) días hábiles, le será entregado un certificado que acredite tanto su condición de solicitante del estatuto de refugiado como su permanencia regular en el país” (Ministerio del Interior, s.f.).
México	Reconocimiento de la Condición de Refugiado	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o las Oficinas de Regulación Migratoria del Instituto Nacional de Migración.	<p>El procedimiento se inicia con el formulario de solicitud que cumpla con las siguientes condiciones: “Tiene temor de ser perseguida por su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas” (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022).</p> <p>“Se encuentra fuera de su país y no cuenta con protección” (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022).</p> <p>Ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia y los conflictos internos (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022).</p> <p>“Se encuentra en riesgo” (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022).</p>	Con la presentación de la solicitud se emite la constancia y la COMAR después de la entrevista cuenta con 55 días hábiles para expedir la resolución y se dividen así: 45 días hábiles para tomar la decisión, 10 días hábiles para informar el resultado.

Nombre	Nombre del Procedimiento	Institución Competente	Procedimiento	Términos
Perú	Solicitud de Condición de Refugiado.	Se puede presentar ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, así como ante las Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Podrá ser presentado únicamente por las personas que se encuentren en el territorio peruano y que sufran persecución o se encuentren en una situación de vulnerabilidad. Presentada la solicitud de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva expedirá a cada solicitante de la condición de refugiado un documento provisional (Carné de Solicitante) personal que deberá ser renovado tantas veces como sea necesario mientras dure el procedimiento (UNHCR ACNUR, s.f.) “Este Documento Provisional le permitirá permanecer en el país mientras dure el procedimiento, alojarse en un hotel o pensión, transitar legalmente dentro del país, fijar su domicilio y tramitar autorización de trabajo”. (UNHCR ACNUR, s.f.)	De la llegada al país a la presentación de la solicitud se cuenta con 30 días hábiles para la presentación. Luego de ello, la Comisión Especial para los Refugiados cuenta con 60 días hábiles para emitir una resolución fundada de la condición de refugiado y podrá ser prorrogado dependiendo de la complejidad de la solicitud o de la falta probatoria con la que se cuente.

Fuente: Elaboración propia del autor (2022)

Procesalmente encontramos en primera medida a Argentina, en donde la solicitud se puede presentar ante varias instituciones municipales, provinciales o a nivel nacional, donde si bien no existe un término procesal exacto para la resolución definitiva de Solicitud de Estatuto de Refugiado si existe una protección procesal previo a la resolución definitiva y es el certificado provisorio. Este se entrega a los 20 días hábiles de presentada la solicitud, el cual lo habilita para la obtención del código de identificación laboral, así como el seguro ante la Administración Nacional de Seguridad Social y puede ser renovado hasta la resolución final de la Solicitud de Estatuto de Refugiado.

En materia procesal encontramos que la Solicitud de Estatuto de Refugiado puede ser apelable en el caso de ser negativa ante el Ministerio del Interior, dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación y, asimismo, puede solicitarse una revisión judicial (debe contar con representante legal) ya que administrativamente no puede ser revisado de otra forma. Al finalizar los recursos, la decisión queda en firme y son las autoridades migratorias argentinas las encargadas de resolver la regularización y permanencia dentro del país.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que la COMAR es la encargada de adelantar la solicitud y de dar la resolución de ésta, en donde procesalmente es la más garantista dado que en 45 días hábiles prorrogables se cuenta con la resolución definitiva para recibir la respuesta positiva o negativa. En el momento de la presentación se emite una constancia con la

cual se puede solicitar la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias para poder acceder al permiso de trabajo dentro de México. Otra de las garantías que se adquieren con la presentación de la solicitud es la imposibilidad de devolverse al país de origen hasta que no se tenga una respuesta definitiva.

Si la consideración es positiva se procede a tramitar la residencia permanente como refugiado. En el caso de ser negativa se puede presentar una apelación dentro de los 15 días hábiles siguientes y esa apelación puede tener una resolución dentro de los 90 días hábiles siguientes. Y, finalmente, si es negada nuevamente, se puede apelar ante tribunales mediante abogado gratuito ofrecido por el Instituto Federal de la Defensoría Pública.

Ahora bien, en el caso de Perú encontramos que se tienen algunos términos establecidos para la solicitud y solución de la solicitud de refugiado ya que desde la llegada al territorio se cuenta con 30 días hábiles, al igual que en México, para la presentación de la solicitud de refugiado ante la Comisión Especial para los Refugiados, luego esta comisión cuenta con un plazo de 60 días hábiles para la solución de la condición pudiendo prorrogarlo, en dónde se emitirá un certificado que ampara los derechos de las personas que presentaron la solicitud mientras se emite una respuesta positiva o negativa de la resolución respectiva. Si es negativa, el presunto refugiado cuenta con la posibilidad de presentar el recurso de reconsideración ante la resolución negativa, el cual cuenta con el plazo de 15 días hábiles para su presentación, luego al ser negativa esa reconsideración se cuenta con un plazo de 15 días hábiles para la presentación de la apelación de la reconsideración y se encarga la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados y si queda la decisión en firme, el extranjero queda sujeto a las normas de migración y extranjería de Perú, según lo dispuesto en la Ley 27.891 de 2002.

En contraposición de lo encontrado en el territorio colombiano, en donde si bien existe un término para la presentación de la solicitud de manera terrestre o aérea que es de 2 meses desde la llegada al territorio colombiano, se encuentra que para el caso marítimo es de 24 horas desde la llegada al puerto. Sin embargo, la resolución de la solicitud *no cuenta con un término específico de resolución*, conforme a que se da un salvoconducto por 180 días que podrá ser renovado cuantas veces sea necesario hasta la resolución de la petición de refugiado, pero no hay un término específico para la resolución, así como lo vimos en Argentina, México o Perú.

Conclusiones

Dentro del sistema jurídico de protección internacional en el interior del territorio colombiano, en el ámbito de la solicitud de refugiado, no se encuentran garantías suficientes para el amparo y protección procesal de los extranjeros que presentan la solicitud de refugiado en tanto que no se cuenta con un término procesal que defina o resuelva su solicitud, quedando en la incertidumbre su derecho y protección internacional. Significa que, teniendo en cuenta la totalidad del proceso, se evidencia que el Decreto 1076 de 2015 en ningún momento consagra un término legal específico para la resolución de la solicitud.

El no establecimiento de términos procesales va en contraposición de la obtención de una decisión de forma ágil que garantice la efectividad de los derechos sustanciales, dado que la demora en una respuesta ya sea administrativa o jurisdiccional es el cercenamiento a los individuos, independientemente de su nacionalidad, del acceso a la justicia promotora de todo Estado Social de Derecho. En tal sentido, se evidencia que existe una evidente vulneración a la garantía constitucional del debido proceso.

En la misma medida se encuentra que la Comisión Asesora para la determinación de la Condición de Refugiado y el Ministerio de Relaciones Exteriores cooperan para la determinación de la condición de refugiados. Sin embargo, no existen de una manera real y efectiva términos para la resolución de la solicitud como se enunció anteriormente; sin embargo, si se determina el plazo de presentación de la solicitud (2 meses o 24 horas dependiendo de la forma de llegada al territorio colombiano) y los términos de presentación de los recursos a la resolución de la solicitud que será de diez (10) días hábiles para la presentación de la solicitud de revisión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el recurso de reposición ante la misma autoridad.

Finalmente, se evidencia que debe existir una materialización del debido proceso y de la administración efectiva del amparo a los derechos fundamentales de las personas que presentan las solicitud en condición de refugiado en dónde se debe fijar legalmente un término específico para la resolución de la condición de refugiado, tomando como ejemplo a países como Argentina, México y Perú que desarrollan procesalmente los términos dentro de su sistema jurídico para la resolución positiva o negativa de la condición de refugiado o refugiados dentro de sus territorios.

Referencias

Agencia de la ONU para los refugiados, (2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. En: <https://www.acnur.org/5d4b20184.pdf>

Agencia de la ONU para los Refugiados. [ACNUR]. (s.f.). Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8944.pdf>

Agencia de la ONU para los Refugiados. [ACNUR]. (s.f.). Qué hacemos. acnur.org. En: <https://www.acnur.org/que-hace.html>

Constitución Política de Colombia. Art 29. Julio 20 de 1991.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2022). Guía para las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. En: https://help.unhcr.org/mexico/wp-content/uploads/sites/22/2022/04/Guia-solicitante_COMAR_2022.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2017). Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler>

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio, 1951. En: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Decreto 1067 de 2015. Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. 26 de mayo de 2015 [Ministerio de Relaciones Exteriores].

Ley 35 de 1961. Por la cual se aprueba la convención sobre Estatuto de los Refugiados. Julio 19 de 1961. Diario Oficial No. 30.566.

Martin, R. (s.f.). el debido proceso. opinión jurídica vol. 4, No. 7. En: https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/1696/Opinion_Juridica_263.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Ministerio del Interior (s.f.). Solicitud de Estatuto de Refugiado. En: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados/solicitud-de-estatuto-de-refugiado#:~:text=EN%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20ARGENTINA%20EL,en%20el%20interior%20del%20pa%C3%ADs>

Thiriart, G. & Peña, M. (2021). Análisis de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado: problemas estructurales y postura crítica frente al tratamiento que el Estado colombiano le ha otorgado. En: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/57600/Trabajo%20de%20grado.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

UNHCR ACNUR (s.f.). ¿Cómo solicitar la condición de refugiado? En: <https://help.unhcr.org/peru/solicitando-la-condicion-de-refugiado/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado/>